



Munich Personal RePEc Archive

# Comparative efficiency of Public-owned vs. Private-owned companies: The empirical evidence

Joaquim Vergés

Universitat Autònoma de Barcelona

24. September 2014

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/58816/>

MPRA Paper No. 58816, posted 24. September 2014 14:06 UTC

# Eficiencia comparativa

## Empresa Pública vs. Empresa Privada:



## La evidencia empírica

*3ª Ed.*

Joaquim Vergés

# Eficiencia comparativa Empresa Pública vs. Empresa Privada: La evidencia empírica

© <sup>1</sup> Joaquim Vergés-Jaime

3ª Edición, revisada septiembre 2014


Palabras clave:

- Eficiencia de las Empresas Públicas
- Eficiencia comparativa Empresas públicas vs. Empresas privadas
- Medida de la eficiencia productiva de las empresas

## ÍNDICE

- 1 Introducción** (with English version)
  - 2 Evidencia empírica sobre resultados económicos de las Empresas Públicas (EP), 5**
    - 2.1 El Beneficio como indicador de eficiencia: Limitaciones y aspectos prácticos, 5
    - 2.2 Panorama histórico sobre resultados de EP en determinados países, 9
  - 3. Evidencia empírica sobre la eficiencia comparativa EP/empresas privadas, 11**
    - 3.1 Condiciones necesarias para que un estudio comparativo sea fiable, 11
    - 3.2 Estudios comparativos más significativos, 12
    - 3.3 Recopilación sistemática de estudios comparativos: Los 'survey', 16
  - 4 Resumen y análisis de la evidencia empírica acumulada por los 'survey', 23**
    - 4.1 Resumen
    - 4.2 El sesgo negativo (para las EP comparadas) de los estudios que se basan en indicadores tipo beneficio , 23
    - 4.3 Teoría, predicciones y evidencia empírica, 27
  - 5 Conclusiones generales, 30**
    - 5.1 'Estado de la cuestión' sobre la eficiencia comparativa de las EPs, 30
    - 5.2. Hipótesis explicativas para los casos de menor eficiencia productiva.- O, qué nos dicen los manuales sobre cómo mejorar la eficiencia de empresas no gestionadas por sus propietarios (sean privadas o públicas), 32
- Referencias, 44**
- Anexos, 46**

---

<sup>1</sup>  Eficiencia comparativa Empresa Pública vs. Empresa Privada: La evidencia empírica by Joaquim Vergés is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Se agradecerá sinceramente cualquier comentario sobre esta versión: [Joaquim.verges@uab.es](mailto:Joaquim.verges@uab.es) – página web pesonal → <http://webs2002.uab.es/jverges/conjunt%20eng.html> )

# 1. Introducción

([English 'Introduction'/Abstract →](#))

¿ Las Empresas Públicas funcionan en general con una menor eficiencia que sus equivalentes Privadas, como reza el tópico al respecto? Se trata de un lugar común utilizado profusamente como un axioma indiscutible, principalmente desde posiciones políticas conservadoras. Aunque también frecuentemente asumido por publicaciones, comentaristas o políticos que no pretenden serlo. A este tópico contribuye, sin duda, que desde la teoría económica dominante, la específica ‘teoría de los derechos de propiedad’ sostiene en su tesis principal la predicción de que en el caso de una empresa pública la persona que la gestione (Director/a General, o el equipo directivo) será necesariamente menos eficaz que en caso de una empresa privada principalmente porque el sistema de control e incentivos sobre su gestión (por parte de la instancia pública propietaria) será a su vez o inexistente o muy poco eficaz.

Independientemente de que las premisas en que se basa tal teoría pueda estimarse que no se dan en muchos casos, ¿Qué nos muestra la observación de la realidad? ¿Qué nos dice la evidencia empírica sobre tal lugar común respecto a si las empresas públicas son en general o ‘por naturaleza’ menos eficientes?

El objetivo del presente trabajo es presentar y analizar la evidencia empírica acumulada durante décadas al respecto a escala internacional (apartados 2 y 3). Es decir, estudios empíricos que tratan de comparar, utilizando ciertos indicadores, la eficiencia de empresas públicas (EP) con la de empresas privadas (PR). Se trata en cualquier caso de investigaciones publicadas en revistas académicas reconocidas internacionalmente, o en publicaciones equivalentes de instituciones económicas como el Banco Mundial, el Banco de España, etc..

Puede anticiparse que entre las conclusiones generales aquí derivadas del análisis de ese conjunto de estudios empíricos (alrededor de 160) –y expuestas en el apartado 4- destaca la de que en una parte mayoritaria de esos estudios –entre 2/3 y un 58%- sus autores concluyeron que las empresas privadas de la muestra examinada presentaban un mayor nivel de eficiencia -según el indicador utilizado- que en el caso de las empresas públicas incluidas en la muestra. Y que en el resto de los estudios recopilados –entre 1/3 y un 42% de ellos- los autores concluyeron que no detectaron diferencias significativas, o bien que las empresas públicas de la muestra presentaban mejores niveles para los indicadores de eficiencia que los de las privadas con las que se comparaban.

Esto permite afirmar pues que la referida predicción de la *teoría de los derechos de propiedad* -sobre que siempre o en general o por naturaleza las empresas públicas serán menos eficientes- no se cumple en la realidad en un número significativo de casos: entre 1/3 y un 42%; (por lo que cabe suponer que tal teoría debe estar desde hace tiempo en curso de ser reformulada en las agendas de los correspondientes teóricos).

Por otra parte, un análisis más detallado de los 160 estudios referidos -considerando solo aquellos en que consta explícitamente que el indicador de eficiencia utilizado para basar las conclusiones no era tipo beneficios (dado sus limitaciones en cuanto a medir la eficiencia, discutidas aquí)- permite añadir que la proporción anterior (2/3 - 1/3) pasa al 50-50%: Es decir, igual número de estudios que concluyen que las empresas públicas estudiadas fueron menos eficientes como de estudios que concluyen que no.

El presente informe finaliza con un resumen del ‘estado de la cuestión’ según lo anterior (punto 5.1), así como con un intento de contestar unas preguntas relevantes que tal estado de la cuestión sugieren (punto 5.2): ¿De qué depende que una determinada empresa que, como la EP, no es gestionada por sus propietarios (situación que de hecho es la dominante también en medianas y grandes empresas privadas) sea más o menos eficiente? ¿Cuáles son las condiciones que hacen que esa empresa –sea pública o privada- pueda mejorar su eficiencia? O, visto desde otra perspectiva ¿Cuáles son los ‘defectos’ que explicarían una menor eficiencia comparativa -y cuya eliminación permitirían que la empresa en cuestión mejorase su eficiencia?

Disculpas anticipadas al/a lector/a si encuentra que la respuesta que encontrará al final para tales preguntas no es corta y perfectamente definida sino un tanto compleja.

Universitat Autònoma de Barcelona,

Bellaterra-Cerdanyola (Barcelona), septiembre de 2014

## 2. Evidencia empírica sobre los resultados financieros de las EPs

---

### 2.1

#### EL BENEFICIO COMO INDICADOR DE EFICIENCIA: LIMITACIONES Y ASPECTOS PRÁCTICOS

*¿Empresa con (más) beneficios, empresa (más) eficiente?*

La mayor parte de las veces que en la literatura económica general se habla sobre el tema de la eficiencia comparativa de las empresas públicas vs. las privadas, o de si tal EP opera de forma ineficiente o no, el argumento clave tiende a ser si la empresa en cuestión obtiene pérdidas u obtiene beneficios; tomando lo primero como un signo de ineficiencia y lo segundo de gestión eficiente. Sin embargo, aunque el resultado que presenten las cuentas de las empresas se utilice en la literatura sobre eficiencia comparativa como uno de los indicadores para medirla, no es desde luego el mejor, debido a que depende además de otros elementos ajenos a la eficiencia empresarial: Principalmente la evolución de los mercados en los que opera (de venta, de compra), su propia posición en ellos (poder de mercado), y los posibles cambios en el marco regulatorio para estos. Aunque en contrapartida los indicadores basados en los resultados presenta indudables ventajas de simplicidad.

#### *Limitaciones ...*

Para cualquier empresa, el beneficio (o pérdida) de un periodo –bien sea en valor absoluto (beneficio operativo,  $BO$ ) o en términos relativos (tasa de margen,  $m$ ; o una tasa de rentabilidad,  $r$ )- tomado como indicador de eficiencia puede prestarse a conclusiones erróneas porque en parte depende de elementos que nada tienen que ver con lo que se entiende por una gestión eficiente.

En primer lugar por el posible poder de mercado de la empresa, con respecto a toda o parte de su gama de productos. No solo en el caso de una situación de estricto monopolio; basta con que tenga un cierto dominio del mercado: escasa competencia local, una alta cuota de mercado, el monopolio relativo que da una patente, etc.. Eso significa poder sobre sus precios; que es de hecho lo que persigue una empresa con la estrategia de incrementar cuota de mercado o de buscar ‘nichos’ de mercado, por ejemplo. Y tal poder se traduce en mayores beneficios en comparación con otra empresa que opere en condiciones de fuerte competencia. Dicho esquemáticamente, cuando se tiene el monopolio es fácil obtener altos beneficios, aunque la gestión de la empresa no sea especialmente eficiente.

En segundo lugar, porque el Beneficio conseguido depende también de los niveles de calidad del producto o servicio suministrado. Esto es especialmente relevante en el caso de empresas con una posición dominante en el mercado, cercana al monopolio en la práctica, o por tener un mercado cautivo: la calidad no está ‘controlada’ por la competencia de otras empresas en el mercado. En tales casos, al tener poder sobre sus precios de venta,

independientemente de sus niveles de calidad, a menor calidad menores costes y, por tanto, mayores beneficios; y viceversa

Y en tercer lugar están los factores externos, que condicionan la cifra de resultados de cualquier empresa. Principalmente: 1) los cambios coyunturales en la demanda de sus productos/servicios; 2) posibles acciones comerciales predatorias adoptadas por sus competidores más directos; y 3) cambios en las políticas económicas del gobierno<sup>2</sup>.

Así, a título de ejemplo en cuanto a elementos como 1) y 2), los beneficios de una empresa/cadena hotelera pueden disminuir simplemente debido a que la demanda turística –general, o para ese tipo de hoteles- ha caído. Y también pueden disminuir debido a que una parte de la demanda a la empresa se haya ido hacia un grupo hotelero competidor que está dispuesto a perder dinero durante un cierto tiempo con tal de ganar cuota de mercado. O bien debido a que los operadores turísticos (intermediarios que contratan al-por-mayor servicios de hostelería para turistas) han marginado por algún motivo a esta empresa<sup>3</sup>. Y, a la inversa: unos beneficios más altos pueden venir explicados por un comportamiento de signo contrario en esos elementos externos.

En cuanto a elementos tipo 3) suelen ser: La puesta en marcha (o la cancelación) de un programa de promoción, de ayudas; la modificación de un impuesto indirecto como el IVA, un cambio regulatorio, etc.

En el caso de las EP, a lo anterior hay que añadir dos limitaciones más en cuanto a utilizar el Beneficio como indicador de eficiencia:

a) Que muchas EP lo son precisamente para que actúen como instrumento, como medio de llevar a cabo una cierta política económica o social, diferente del resultado a que lleva(ría) el puro juego del mercado. Y como consecuencia, sus cuentas pueden presentar unos costes extras derivados de cumplir directrices del gobierno relativas a objetivos macroeconómicos o sociales (técnicamente: ‘costes de intervención’ no compensados económicamente a la empresa por parte del Gobierno), o bien sufrir una minoración de ingresos por venir obligada la empresa pública a aplicar precios políticos.

b) Que –al margen de lo anterior- el objetivo de gestión fijado a la dirección de tal o cual EP no sea precisamente el del beneficio; es decir, que no sea el de que tome las decisiones, corrientes y estratégicas como empresa en función de lo que incremente más los beneficios, sino optimizando otra variable; como el volumen de usuarios atendidos, por ejemplo.

Especialmente en casos de servicios públicos, el criterio fijado puede que sea –y en todo caso, debería ser- el de operar con eficiencia productiva (minimizando sus costes unitarios) y aplicando a los usuarios unos precios solo ligeramente superiores a los costes, para así atender el mayor volumen de demanda posible (eficiencia asignativa); lo que se traducirá en unas tasas de beneficio mínimas. Y en algunos de esos casos –como empresas públicas de servicios de transporte público- la empresa está sujeta a aplicar unos precios políticos, claramente por debajo de los costes, para todos o una parte de sus productos/servicios. Sus previsible resultados negativos no pueden decir pues nada respecto a su grado de eficiencia

---

<sup>2</sup> La puesta en marcha (o la cancelación) de un cierto programa de ayudas, modificación de un impuesto indirecto, un cambio regulatorio, ... etc.

<sup>3</sup> Claro que también pueden disminuir los beneficios por algo substancialmente distinto: que la empresa considerada haya perdido demanda en favor de sus competidoras porque éstas están ofreciendo un servicio de alojamiento más completo (con buena conexión a Internet en cada habitación, por ejemplo), o un ‘paquete’ de servicios más en línea con las últimas tendencias de la demanda. En este caso la disminución de beneficios de la empresa sí que tendrá que ver con una disminución de la eficiencia. Concretamente en el sentido de no adaptarse adecuadamente a los cambios del mercado (y del entorno en general). Se trata de una dimensión de la eficiencia (“eficiencia de adaptación”) adicional a la estricta eficiencia productiva, que es la que miden indicadores como coste unitario o productividad.

En definitiva, que utilizar un indicador de beneficios, sea éste cual sea,

Cifra de Beneficios (operativos)	→ BO	(Operating profits, OP)
Tasa (%) de margen op. s/ Ventas	→ m	(Op. Return on Sales, ROS)
Tasa (%) de rentabilidad s/ capitales propios	→ $r_{(\text{cap. prop.})}$	(Return on Equity, ROE)
Tasa (%) de rentabilidad sobre la inversión real	→ $r_{(\text{cap. tot.})}$	(Op. Return on Investment, ROI)

no es desde luego una buena opción para evaluar la eficiencia comparativa de una muestra de empresas privadas y públicas cuando entre las segundas las hay que precisamente el objetivo de gestión que se les ha asignado no es el del beneficio. Es decir, que a diferencia de una empresa ‘capitalista’ no tienen instrucciones de seguir una política de precios, de gama de servicios, de cobertura territorial, etc., guiada por la maximización del beneficio, sino guiada por objetivos específicos fijados para cada una de esos aspectos estratégicos; o simplemente porque se le indica que optimice otra variable –que el ‘propietario público’ considera que está más en línea con la contribución al bienestar social- como su volumen de actividad, por ejemplo.

Ambas situaciones a) y b) son –y sobre todo, han sido históricamente- frecuentes respecto a bastantes empresas públicas; que justamente lo eran/son precisamente por/para eso: para ser utilizadas como instrumento de corrección sobre el sistema de mercado. Pero no siempre tal realidad es evidente para el investigador externo; muchas veces porque éste trabaja con datos agregados<sup>4</sup> y exclusivamente cuantitativos, con lo que simplemente se ignora tal realidad. En consecuencia, las circunstancias a) y b) aún hacen ‘menos buenas’ las ratios de beneficios como indicadores de eficiencia comparativa. Y en según que contexto sencillamente las invalida para tal propósito.

En resumen, un indicador tipo beneficios puede tomarse razonablemente como una cierta medida de la eficiencia comparativa con la que funciona una empresa, solo cuando dicha empresa, i) no tenga apreciable poder sobre sus precios de venta (o no tenga libertad para ejercerlo); ii) si es EP, sus cuentas de resultados no vengán afectadas por costes de intervención, precios políticos o similares; y iii) que su propietario (el gobierno, en el caso de una EP) le fije como criterio de gestión el del beneficio. Y, por supuesto, siempre que se utilice el *beneficio operativo* (o ‘*de la explotación*’), no el beneficio total, que incluye –junto al anterior- los beneficios ajenos a la actividad propia de la empresa<sup>5</sup> y los de carácter extraordinario. Aunque en cualquier caso un indicador de beneficio no será en general una medida tan ‘buena’ del grado de eficiencia como la que nos dan los indicadores tipo *coste unitario* o tipo *productividad*<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Los inconvenientes metodológicos de tomar el Beneficio como indicador de eficiencia se agravan cuando los estudios publicados presentan datos agregados de grupos de EPs. Porque cuando los datos vienen detallados para las diferentes EP de la muestra, al menos nos es posible tener algún tipo de indicio o posibilidad de averiguación sobre la probable o no utilización de tal o cual EP por parte del Gobierno como instrumento de política económica o social; y entonces podemos tener eso en cuenta al interpretar los resultados cuantitativos del estudio. Pero si los datos que presenta el estudio son agregados contables de un grupo de EP, la inseguridad de que los resultados cuantitativos de la investigación sean traducibles a conclusiones reales sobre la eficiencia comparativa de ese conjunto de empresas es todavía mayor.

<sup>5</sup> Los llamados beneficios ‘atípicos’, como plusvalías por la venta de acciones, inmuebles, ..etc. Al/a lector/a no-profesional le sonaran expresiones en la prensa como “...la empresa EE,SA ha mantenido los beneficios del año anterior gracias a los atípicos..”

<sup>6</sup> Sobre esta ‘jerarquía’ entre indicadores en cuanto a medir la eficiencia de las empresas, puede verse Vergés, J., 2014 “Evaluación de la eficiencia comparativa de empresas y entidades productivas: indicadores y técnicas de análisis”, punto 6, pág. 44-48. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2491164](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2491164)



En contrapartida, es un hecho que la información que se requiere para calcular indicadores de beneficio es en general fácil de obtener de las empresas –en comparación con la información necesaria para trabajar con indicadores como *coste medio* o *productividad*. Y que son indicadores fáciles de calcular y de entender.

Por otra parte, tienen sobre los otros dos citados una cierta ventaja de tipo práctico cuando se trata de evaluar la eficiencia de una determinada empresa a lo largo del tiempo (análisis longitudinal, cross time): Cualquiera que sea el indicador escogido, lo ideal es poder comparar los valores obtenidos para cada periodo, no solo entre sí (el indicador aumenta, disminuye, ...) sino también respecto a un *valor de referencia, externo a la empresa*. Un valor que pudiésemos considerar como aquel que debería conseguir esa empresa si actuara con la máxima eficiencia productiva. Pero este tipo de información pocas veces está disponible para indicadores tipo coste-medio o productividad; o bien obtenerla supone unos costes de información considerables.

Tomemos por ejemplo el coste medio, *CMe*, (por ejemplo, coste medio por Km. recorrido, en una empresa de autobuses): podemos calcularlo para una serie de años para la empresa cuya eficiencia queremos evaluar; pero normalmente no dispondremos de información sobre cual sería aquel valor de *CMe*, en cada año, que se correspondería con una gestión de máxima eficiencia de la empresa

Un análisis longitudinal utilizando tal indicador nos permite decir si la eficiencia -medida según ese indicador- mejora, empeora o permanece estable de un año a otro; pero no si esos niveles de eficiencia conseguidos son –comparativamente- satisfactorios o no. En contraste, los indicadores de ‘beneficio’ constituyen una cierta excepción desde esta perspectiva. Su punto de referencia en la práctica puede ser simplemente 0 (cero)<sup>7</sup>. Aunque, afinando más, puede ser posible obtener un cierto valor externo de referencia, no tan extremo; por ejemplo, una estimación para la *tasa de margen* media para el sector de actividad de la empresa que estemos considerando, si es que se publican estudios de coyuntura relativos a tal sector. Y lo mismo puede decirse respecto a una *tasa de rentabilidad sobre la inversión*.

Y aún podemos señalar otro aspecto favorable de tipo práctico en cuanto a utilizar indicadores de resultados –como alternativa a indicadores en principio más ‘buenos’ para medir la eficiencia de la empresa, como son el *coste unitario* o la *productividad*–: que los indicadores de resultados recogen el efecto no solo de la eficiencia propiamente dicha (eficiencia productiva) con la que opera la empresa sino también, en cierta medida, de su eficiencia de adaptación a los cambios tecnológicos y de gustos en su mercado; (ver noa p.p. 3).

Estos elementos de tipo práctico explican que, a pesar de las evidentes limitaciones expuestas, esté tan generalizado el uso de indicadores de beneficio para hablar de eficiencia comparativa entre empresas. Incluso respecto al ‘menos bueno’ de ellos, el menos fiable, de estos indicadores para estudios comparativos: la simple cifra de beneficios (en valor absoluto) de un periodo. Porque, entre otras cosas, tal cifra depende en gran medida del tamaño o volumen de actividad de la empresa considerada; por lo que si simplemente una empresa es notablemente mayor que otra, o si crece en cuanto a ventas reales, es ‘normal’ que obtenga mayores beneficios, aunque su eficiencia pueda ser incluso menor. Pero a

---

<sup>7</sup> Aunque algo parecido puede decirse también del índice de productividad global, IPG: En su versión de cálculo más habitual en la que los pesos para outputs e inputs son sus respectivos precios para un periodo tomado como base, el IPG para un determinado año puede interpretarse como el cociente entre los ingresos a precios constantes y los costes ídem; por lo que el valor óptimo o de referencia será en cualquier caso no inferior a la unidad.

pesar de todo es innegable que el Beneficio contable es el indicador empresarial más fácilmente comprensible, tanto para las personas implicadas en la gestión de las propias empresas (Consejo de Administración, Comité de Empresa), como para los analistas financieros, los políticos, y la población en general. Todo el mundo entiende lo que significa una determinada cifra de beneficios o de pérdidas. No es de extrañar, pues, que sea el más utilizado en la prensa económica; e incluso en la literatura económica no especializada cuando se habla a grandes rasgos, sin demasiada precisión, sobre la eficiencia o ineficiencia de tal o cual empresa. Incluso, y a veces especialmente, respecto a las empresas públicas (EP), como se ha apuntado antes.

Debido a eso, es el indicador del que hay mayor información publicada disponible, para empresas concretas; especialmente para grandes empresas. Empecemos pues, como una primera y sencilla aproximación al tema, por examinar esa información. Veamos qué nos dicen los datos empíricos disponibles sobre la panorámica histórica de los resultados (beneficios o pérdidas) de las EP.

## 2.2

### PANORÁMICA HISTÓRICA SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS EPs EN ALGUNOS PAISES.

El sector público empresarial francés ha ofrecido tradicionalmente destacados ejemplos de EP que han alcanzado un éxito económico evidente en términos tanto de posición de mercado como de beneficios anuales. Por ejemplo, Renault y Elf-Aquitaine, han presentado históricamente unos indicadores de beneficios del mismo nivel que sus competidoras, y durante largos periodos experimentaron un crecimiento muy importante con relación a cuando eran empresas privadas (Dreyfus, 1980).<sup>8</sup>

Por el contrario, en el Reino Unido las EP industriales presentaron históricamente un panorama económico más problemático en general, con abundancia de resultados deficitarios que, en gran parte de los casos - según Pryke (1980)- no se explicaban por la presencia de objetivos gubernamentales de política económica sino por ineficiencia productiva.

En el caso de Italia, un estudio de Marsan (1980) sobre los resultados consolidados de las empresas del *holding* público IRI –mayoritariamente industriales- durante el periodo 1968-75, mostró que las tasas anuales de rentabilidad fueron sensiblemente iguales a las de una muestra comparable de 700 empresas privadas italianas.

Y en lo que concierne a España, el panorama histórico depende del grupo de EP que consideremos, pero con un predominio de empresas con beneficios. Así, la evolución durante sus últimos años como EP de los significativos beneficios de empresas como Endesa, Repsol, Telefónica, Tabacalera o Argentaria (privatizadas totalmente en 1998) se ha tendido a interpretar en general como una muestra de elevada eficiencia o, en términos

---

<sup>8</sup> Sobre el autor citado, Pierre Dreyfus, la revista *Time International* publicó (con ocasión de su muerte): «...industrial francés que, como presidente de Renault entre 1955 y 1975, quintuplicó las ventas e hizo de la compañía la empresa líder exportadora de Francia. Desde que se hizo cargo de la dirección de Renault, Dreyfus trabajó para mejorar las condiciones para los empleados, extendiendo las vacaciones y elevando los salarios. Y fue un gran abogado de que se diese una más gran autonomía de gestión a las empresas públicas.» (*Time Magazine*, 9 enero de 1995) .

más prudentes, de ‘éxito empresarial’.<sup>9</sup> En los casos de EP con elevadas pérdidas (ferrocarril, transportes municipales de las principales ciudades, minería del carbón, y RTV pública) la interpretación es más difícil. Por ejemplo, en las de transporte de pasajeros (servicios urbanos de autobuses y metro, y ferrocarril) porque sus pérdidas contables han venido siendo fundamentalmente debidas a estar sujetas a aplicar precios políticos.

Centrándonos en las EP estatales, los resultados contables de las empresas del grupo público SEPI –mayoritariamente industriales-<sup>10</sup> vinieron siendo positivos para la mayoría de sus empresas, hasta la privatización de éstas. No así en el caso del otro, más modesto y efímero, grupo público industrial AIE en el que la mayoría de sus empresas (minería del carbón, astilleros, fabricación de armamento) vinieron presentando pérdidas; con la notable excepción de la siderúrgica *Aceralia* (privatizada a finales de 1997):

Como puede verse en el [Anexo I](#), pág. 1, para el año 1996 –en el que no se había dado aún el grueso de las privatizaciones- para la mayor parte de las 29 principales EP del holding público SEPI los resultados (última columna) fueron positivos (los negativos son los que aparecen entre paréntesis), destacando los beneficios de la eléctrica Endesa, de un equivalente a 1.000 millones de €. Y, como contraste, en la parte superior de la misma página pueden verse los resultados, predominantemente negativos, de las 9 empresas del también holding público AEI, entre los que destacan las pérdidas de la minera Hunosa (de un equivalente a 585 millones de €) –junto a los beneficios

En cuanto a las EP españolas encuadradas en el holding ‘Grupo Patrimonio’ –también antes de las grandes operaciones de privatización (ver el mismo anexo pp. 2-4)-, se observa un cuadro parecido al de SEPI: resultados conjuntos positivos, con una tendencia sostenida al alza, tanto en cuanto a beneficios consolidados del grupo como en cuanto a cifra de negocios agregada.

Es asimismo significativo que –siguiendo con 1996 como año de referencia, antes de los procesos de privatización- de las 500 empresas españolas con mayores beneficios las tres primeras fuesen empresas públicas (Telefónica, Repsol y Endesa), como puede verse en la página 5 del anexo referido. Y tampoco sorprenderá ver que para ese mismo año de la lista de empresas con mayores pérdidas, las cuatro primeras fuesen también públicas (Renfe, Astilleros Españoles, TVE, y Hunosa; ver página 6 del anexo). Curiosamente –o no- unos años mas tarde, en 2004, privatizadas ya la mayoría de las grandes EP españolas –entre ellas Telefónica, Repsol, Endesa-, en la lista de las empresas españolas que obtenían beneficios más altos aparecen exactamente las mismas tres (anexo referido, pág. 7). También en el listado de empresas con mayores pérdidas en 2004 (pág. 8 del anexo) seguían apareciendo las mismas tres que años antes (Renfe, Astilleros y TVE) entre las cinco primeras; aunque en este caso seguían siendo públicas.

Por supuesto, a este panorama empírico de abundancia de altos beneficios en las EP españolas hasta 1996-97 –es decir, cuando el número de éstas era significativa, antes del inicio de los procesos de privatización- le es de aplicación lo indicado en el punto anterior sobre las limitaciones de utilizar los resultados contables como medida de eficiencia. Así, en ciertos casos de EP españolas con grandes beneficios recurrentes que hemos visto, no puede descartarse que una causa importante haya sido, simplemente, que la empresa en cuestión explotase parcialmente un monopolio (por ejemplo, Tabacalera y Telefónica; y Campsa/CLH, no últimamente pero sí antes de liberalizarse los respectivos sectores). Y, paralelamente, en ciertos casos de pérdidas reiteradas notables éstas están generadas principalmente por *costes de intervención* derivados de la utilización de esa EP para objetivos sociales o de política económica (p.e., Hunosa y RTVE), o porque la empresa

---

<sup>9</sup> Concretamente las tres primeras han sido durante los últimos años las tres principales empresas españolas en lo que concierne a cifra de beneficios.

<sup>10</sup> SEPI = Sociedad Estatal de Participaciones Industriales; AIE = Agencia Industrial del Estado. Las empresas de esta última fueron transferidas a la primera en 1997.

venía/viene obligada a aplicar unos precios políticos (p.e., Renfe y las empresas municipales de transporte público de Madrid y Barcelona).

### 3. Evidencia empírica sobre la eficiencia comparativa EP / PR (cross section)

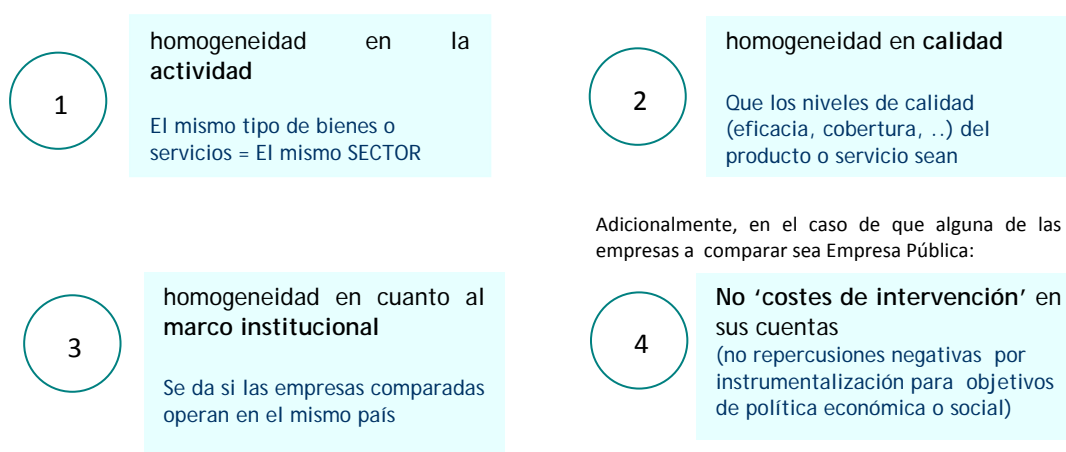
---

#### 3.1

#### CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE UN ESTUDIO COMPARATIVO SEA FIABLE

Sea cual sea el indicador de eficiencia que se aplique, para que las diferencias observadas en un estudio comparativo puedan interpretarse como que la empresa ‘A’ (o un conjunto de empresas tipo A) es más eficiente que la empresa ‘B’ (o un conjunto de empresas tipo B), es necesaria una cierta homogeneidad entre esas empresas. De lo contrario, las diferencias que presenten los indicadores pueden tener poco que ver con la eficiencia comparativa real de esas empresas.

#### Condiciones de homogeneidad entre las empresas a comparar



De no darse las cuatro condiciones de homogeneidad, cualquier diferencia observada en el indicador de eficiencia utilizado, entre la empresa A (privada) y la B (pública) tendrá cinco posibles componentes: en parte vendrá explicado por no ser exactamente comparables (1, 2 y 3), en parte por no darse 4, y en parte por tener un grado de eficiencia distinto <sup>11</sup>.

¿Se dan estas cuatro condiciones necesarias de homogeneidad en los estudios comparativos inter-empresas que podemos encontrar en la literatura económica y que se examinan a continuación? Centrándonos en la 2 y en la 4, hay que decir que en general lamentablemente no; salvo algunas excepciones en que el autor señala que no han podido verificarse las condiciones de homogeneidad ‘2’. Por lo demás, ni siquiera se encuentran muchos comentarios explícitos sobre esta cuestión.

En cualquier caso, del análisis de aquellos estudios comparativos que detallan las EP concretas incluidas en su muestra (no todos lo hacen), en la mayor parte de los casos es

---

<sup>11</sup> Si el indicador de eficiencia utilizado es tipo beneficio, entonces debe añadirse una posible componente más: la probabilidad de que a la EP en cuestión, precisamente por ser tal, no se le haya estado fijando que guíe sus decisiones según el criterio de la maximización del beneficio sino según otra función-objetivo –en el sentido señalado antes.

fácil deducir que entre las EP consideradas las hay que han venido siendo utilizadas en alguna medida por sus respectivos gobiernos para objetivos de política económica, social, o simplemente objetivos políticos. Pero no siempre es posible verificar, a partir de los datos que aportan los investigadores, si la compensación financiera por los extra-costes que eso generó tuvo lugar o no dentro del mismo ejercicio contable. Hay que concluir pues que la condición de homogeneidad ‘4’ no se debe haber dado en una cierta parte de los casos que han sido objeto de estudios comparativos. Sin embargo, solo en contados casos encontramos que los autores apunten en sus conclusiones a lo anterior como una posible explicación parcial cuando de su análisis cuantitativo resultan unos indicadores de eficiencia para la EP peores que los de las empresas privadas similares<sup>12</sup>. Y aún son menos frecuentemente los casos en que los investigadores apunten a la falta de homogeneidad ‘2’ (= diferencia substancial de niveles de calidad en los *outputs*) como posible explicación parcial de los diferenciales de eficiencia observados entre las EP y las privadas comparadas.

### 3.2

#### ESTUDIOS COMPARATIVOS MÁS SIGNIFICATIVOS

##### *Empresas del mismo sector de actividad (homogeneidad ‘1’)*

A lo largo de los últimos decenios se han sucedido numerosos estudios que tratan de medir la eficiencia comparativa EP/empresas privadas –del mismo sector de actividad– en casos concretos. En la mayoría, lo que se compara son o bien los respectivos costes medios o bien algún indicador de productividad: y en otros también indicadores de resultados económicos como tasas de margen y de rentabilidad. A continuación se reseñan los estudios más citados.

Una investigación pionera realizada por Savas (1977) sobre el servicio de recogida de basuras en varias ciudades de los EE UU muestra que la eficiencia productiva, en el sentido de minimizar costes, es superior cuando se trata de un concesionario privado que cuando el servicio es realizado por una división del propio ayuntamiento. Y sobre el mismo tipo de servicio otro estudio de Collins y Downes (1977) sobre 53 ciudades pequeñas, concretamente del estado de Misouri, concluye, por contraste, que no se aprecian diferencias significativas de costes.

El servicio de ferrocarriles de Canadá es un caso bastante conocido. Como si se tratara de una situación histórica expresamente preparada para hacer un estudio comparativo EP/empresa privada, en Canadá han venido existiendo dos compañías de ferrocarril, de dimensiones similares, una pública y una privada. No hay que decir que el caso ha sido extensamente estudiado a lo largo de los años. Concretamente Caves y Christensen (1980) demostraron que en este caso los datos empíricos sobre costes ponen de manifiesto una eficiencia productiva comparable, excepto para el periodo anterior a 1965, en el que la empresa pública tenía unos costes comparativamente más elevados que la privada.

---

<sup>12</sup> Este tipo de inconvenientes metodológicos se agrava cuando los estudios comparativos publicados utilizan datos agregados, agrupando ciertas EP por una parte, y ciertas empresas privadas por otra (por aquello de no mostrar datos que puedan considerarse confidenciales). Cuando por el contrario los datos utilizados en un estudio comparativo vienen detallados para cada una de las EP de la muestra, existe al menos la posibilidad para el lector de tener algún tipo de indicio o información –o posibilidad de averiguación– sobre la probable utilización por parte del Gobierno de tal o cual de las EP de la muestra para objetivos sociales; y entonces tener esto en cuenta de alguna manera al interpretar los resultados cuantitativos del estudio. Pero si los datos que maneja el estudio son agregados contables de un grupo de EP, la validez de las conclusiones derivadas sobre eficiencia comparativa con un grupo de empresas privadas resulta muy poco fiable.

En lo que se refiere a la Gran Bretaña, se dispone, en primer lugar, de un estudio de Pryke (1982), en el cual se hace un análisis comparativo de una serie de actividades compartidas por EP y empresas privadas: transporte aéreo, *ferries*, *hovercrafts* y venta de aparatos electrodomésticos. En el caso del transporte aéreo (British Airways, BA) no hay propiamente en el estudio una comparación, sino una recopilación de la evolución de sus pérdidas. No obstante, éste es un caso un tanto curioso: por una parte en un estudio posterior de Ashworth y Forsyth (1984) sobre diferentes compañías aéreas, se confirma la opinión de Pryke sobre la baja eficiencia comparativa de la British Airways en términos de la *ratio* ingresos/costes durante estos años, si bien el estudio muestra también que la compañía aérea más eficiente según este indicador, a nivel mundial, era Air Canadá, que era precisamente pública también. Y, por otra parte, British Airways pasó —en un periodo posterior al estudiado por Pryke— a tener resultados positivos cuatro años antes de pasar a ser privatizada (el Estado vendió la mayoría de sus acciones en la bolsa entre 1986 y 1988).

Volviendo al trabajo de Pryke (1982), éste concluye que las empresas de *ferries* (transporte marítimo) europeas privadas eran más eficientes que la entonces pública británica *Sealink*. Pero también se ha comprobado que compañías privadas habían fracasado en este sector (por ejemplo, *P&O Ferries* cerró después de varios años con pérdidas); lo que parece apuntar a que es posible que la empresa privada no sea por naturaleza más eficiente que la pública, pero sí que la presión competitiva del mercado es más efectiva al “barrer” las empresas privadas que las públicas, porque éstas no acostumbran a “cerrar” aunque presenten pérdidas continuadas (Kay/Thomson, 1986).

En este último trabajo se examina también el caso de la venta de aparatos para gas y eléctricos (domésticos) en el Reino Unido, y los autores concluyen que, corroborando el estudio citado de Pryke, efectivamente las EP de este sector presentan una menor eficiencia (en este caso en términos de tasa de rentabilidad), pero que el caso ilustra las dificultades de medir la eficiencia, comparando los beneficios contables, cuando se dan externalidades o diferencias cualitativas entre los *outputs* de las respectivas empresas. La actividad pública en esta línea (venta de aparatos domésticos eléctricos y a gas) era una parte de la actividad general de las compañías (públicas entonces) suministradoras de electricidad y gas. Esta actividad de venta de aparatos domésticos eléctricos y a gas se llevaba a cabo a través de salas de exposición-demostración, las cuales cumplían la función de aconsejar/ prevenir en materia de seguridad en el uso de dichos aparatos de gas y electricidad. Según los citados Kay/Thomson, se trataba de unas actividades (orientadas a una disminución de posibles costes sociales por accidentes domésticos) que no son llevadas a cabo cuando las empresas vendedoras de los aparatos son privadas. Y añaden que lo anterior parece corroborado por el hecho de que precisamente actividades complementarias de estos tipos se dejaron de realizar al ser privatizada la British Gas.

Los mismos Kay/Thomson citan también un informe oficial (*Audit Commission*, 1984) sobre los servicios de recogida de basuras que se sacaron a concurso público en varias localidades británicas. Como resultado del proceso, en algunos casos los servicios pasaron a estar gestionados por empresas privadas y en otros ganó el concurso la propia EP preexistente. Examinados después los resultados económicos de los servicios que pasaron a ser empresas privadas, en una parte de ellos se observa que hubo, por comparación, una reducción en los costes unitarios. Pero también hay otros en que el nivel de servicios inicialmente pactados con los respectivos ayuntamientos<sup>13</sup> no había sido realmente cumplido, y otros en que los concesionarios privados no fueron capaces de cumplir con el

---

<sup>13</sup> Niveles *cualitativos* del servicio: frecuencia de recogida, sistema de recogida, tipo de vehículos utilizados (más o menos grandes, ruidosos, etc.), limpieza de las calles, etc.



servicio pactado (a los precios que habían ofertado con el fin de ganar el concurso para la concesión). También se comprobó que de los servicios mantenidos con gestión pública, el 25% más efectivos de ellos alcanzan niveles de costes tan bajos como los de los concesionarios privados.

Como resumen de su análisis, Kay/Thomson destacan dos conclusiones generales:

- La disciplina de mercado es algo más efectiva en mejorar la gestión de una empresa privada que una pública.
- Sin embargo no es el tipo de propiedad sino la interacción entre propiedad y el grado de competencia que afronta la empresa lo que tiende a garantizar una gestión eficiente.

El problema –vale la pena subrayarlo aquí– es que la propiedad (o gestión) pública es frecuente precisamente en actividades que se llevan a cabo bajo condiciones monopolísticas o no sujetas a una competencia significativa.

A conclusiones similares a las de Kay/Thomson llegan los estudios de Meyer (1975), Neuberg (1977) y Pescatrice/Trapani (1980), referidos a compañías eléctricas en los Estados Unidos; y el de Finsinger/Pauly (1985), sobre compañías de seguros en Alemania. Estos estudios están referidos a sectores con precios y márgenes de beneficios detalladamente *regulados* por la Administración, donde la cuota de mercado de las EP era pequeña. Y los resultados de la comparación muestran curiosamente unos costes más elevados en las empresas privadas. La explicación que deducen los autores es la relativa sobrecapitalización y los gastos de publicidad de las privadas, debido, precisamente, a operar en unos sectores sujetos a la regulación administrativa (gubernamental) de los precios de los *outputs*. Por el contrario, Crain/Zardkodhi (1978) realizaron un estudio comparativo de compañías de aguas en Estados Unidos, una actividad sujeta también a *regulación* de precios, y detectaron costes más elevados en las EP. Los autores interpretaban estos resultados en el sentido de que si bien la regulación del sector por parte del Estado estaba hecha de tal manera que inducía a que las privadas estuvieran sobrecapitalizadas (un comportamiento observado en otros casos de *regulación* y que se conoce como *efecto Averch/Johnson*),<sup>14</sup> eso estaba más que compensado por la menor eficiencia (costes unitarios más altos) en el caso de las empresas públicas. Otro caso de mercado regulado es el de las líneas aéreas en Australia. Como ocurre con los ferrocarriles en Canadá, en Australia ha habido dos compañías aéreas, una pública y una privada, y los estudios realizados muestran que hay muy poca diferencia en los habituales indicadores de eficiencia entre ambas compañías (Forsyth/Hocking, 1980).

Refiriéndose a los casos mencionados de actividades sujetas a *regulación* por la Administración, Kay/Thomson argumentan en el trabajo antes citado que: (a) hay evidencia sobre que la eficiencia de todas las empresas es mejor si existe un contexto competitivo; (b) la regulación de un sector, a menudo lleva a que las empresas privadas funcionen con costes exagerados, y (c) en un mismo contexto de competencia, las empresas privadas actuarán probablemente con más eficiencia productiva (costes/ingresos); pero en un mismo contexto de monopolio con regulación, las privadas no se comportan de forma más eficiente que las públicas, y en ciertos casos puede ser que se comporten peor.

Cabe añadir, sin embargo, a esta conclusión de Kay/Thomson que en la situación b) puede ocurrir que los costes medios de las EP sean superiores que los de las privadas pero que - como aparece en el estudio de Kitchen, 1992 (sobre el transporte urbano en ciudades

<sup>14</sup> Se trata del comportamiento generalmente observado cuando la regulación gubernamental sobre la empresa privada se hace basándose en los costes y en el capital invertido (que es el sistema más aplicado en EE UU). AVERCH, H & JOHNSON, L. L. (1962).



medias de Ontario, Canadá)- las privadas esten pagando unos salarios menores, lo que impide mantener el frecuente supuesto implícito de que ‘Empresa con coste medio mayor = Empresa con menor eficiencia productiva’.

*Comparaciones de empresas de actividad no estrictamente igual (no-homogeneidad ‘I’)*

En lo que concierne a EP españolas, disponemos del estudio de Prior (1993) en el que se hace un análisis comparativo de eficiencia para grandes agrupaciones sectoriales en los que convivían EP y empresas privadas. El estudio se basó en una amplia muestra de EP y una muestra paralela de empresas privadas, utilizando *agregados sectoriales*<sup>15</sup> de la Central de Balances del Banco de España, para el periodo 1981-1984. Los resultados obtenidos por el autor varían según el macro-sector de que se trate. Así, la productividad de las EP es mayor que la de las privadas en los macro-sectores Electricidad, Papel edición e impresión, Petróleo y derivados, Productos alimenticios bebidas y tabaco, y Construcción. Mientras que la comparación es favorable a las privadas para los sectores Gas y agua, Metálicas básicas, Material para transporte naval, Textil cuero y calzado, Otras industrias manufactureras, e Industrias químicas en general. Para un macro-sector concreto, Industrias metalúrgicas de transformación, los resultados que obtiene son de signo diferente según sea el modelo de medición de la productividad aplicado.

En el caso de Italia, un estudio de Marsan (1980) sobre los resultados consolidados de las empresas del *holding* público IRI durante el periodo 1968-75, muestra que las tasas anuales de rentabilidad eran sensiblemente iguales a las de una muestra comparable de 700 empresas privadas italianas.

Y en cuanto a Gran Bretaña, Iordanoglou (2001) dedica todo un libro a un análisis estadístico comparativo de la productividad del trabajo en las EP y en las empresas privadas británicas a lo largo de 25 años, obteniendo como conclusión final que – contrariamente a las conclusiones de otros estudios- el comportamiento del sub-conjunto de EP (en el que había un fuerte predominio del sector transporte, comunicaciones y energía) fue mejor que el del conjunto de la industria británica, y también mejor que el de sectores de actividad similares en Estados Unidos. Concretamente, su exhaustivo análisis estadístico demuestra que la productividad del trabajo creció de forma más rápida en el conjunto de EP que en el sector privado, y que creció de forma comparable al de sectores de infraestructuras de EE UU. Y que tal dinámica se tradujo en que el diferencial de productividad entre EE UU y Gran Bretaña se redujo de forma más apreciable en el sector de infraestructuras (dominado entonces en Gran Bretaña por EP) que en el sector industrial en general.

Es de destacar un estudio de alcance internacional que toma los datos de las 500 mayores empresas mundiales (excluyendo los bancos), comparando las que son públicas con las restantes (Dewenter & Malatesta, 2001). Se juntan aquí, pues, heterogeneidad de actividades, y heterogeneidad institucional (empresas de países distintos). Y, además, la muestra resultante es, lógicamente, asimétrica: unas 407 privadas frente a unas 49 públicas. Los autores analizan las tasas de margen y de rentabilidad medias para ambos grupos de

---

<sup>15</sup> Se trata de una clasificación de grandes sectores (clasificación nacional de actividades), en los que inevitablemente las empresas incluidas tienen en realidad actividades (outputs) muy diferentes entre sí. Por ejemplo, “Textil cuero y calzado”. Incluso bajando un nivel en la clasificación nacional, bajo el epígrafe ‘Industria textil’ se incluyen desde empresas de hilatura a empresas de confección. Hay que señalar que este problema de agregados estadísticos que resultan inevitablemente de contenido heterogéneo es general, no específico de España.

empresas, para los años 1975, 1985 y 1995, y en la primera aproximación (estadística descriptiva) obtienen los siguientes valores medios:

	media para EP	media para E. privadas	diferencia 'EP' – 'PR'
Margen, ROS (Beneficio neto/Ventas)	1,3%	2,7 %	(- 1,4 puntos)
ROA (Beneficio neto/Activos)	1,2%	3,- %	(- 1,8 puntos)
ROE (Beneficio neto /Fondos Propios)	-0,7 %	8,9 %	(- 9,6 puntos)

Es decir, en general, entre las mayores empresas mundiales las que son públicas operaban en esos años con un porcentaje de margen neto (ROS) positivo pero inferior al de las privadas; y con una rentabilidad económica (ROA) también algo inferior. La mayor diferencia se observa respecto a la rentabilidad para los inversores (ROE): 9,6 puntos-de-porcentaje mayor en el caso de las privadas<sup>16</sup>. Teniendo en cuenta la relación existente entre los indicadores ROE y ROS<sup>17</sup>, del hecho que sus respectivas diferencias EP ↔ PR sean de proporción tan distinta podemos deducir que la parte de los Activos financiada con Fondos Propios era en promedio notablemente menor en el caso de las grandes empresas privadas; o sea, que su nivel de endeudamiento era en general bastante superior al de las públicas (contrariamente, por cierto, a lo que se suele suponer en la literatura económica al respecto).

### 3.3

#### RECOPILACIÓN SISTEMÁTICA DE 'TODOS' LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS: LOS 'SURVEY'

Por supuesto, sería la acumulación sistemática de estudios como los anteriores lo que puede darnos una cierta conclusión de validez razonablemente general sobre el tema: ¿Son las EPs menos eficientes que las privadas –según los estudios empíricos disponibles a escala internacional? Y eso es lo que nos ofrecen los 'surveys': trabajos que compilan y analizan estudios empíricos publicados sobre el tema, con la idea de obtener conclusiones científicamente robustas sobre el 'estado de la cuestión'. Para obtener pues un mapa más completo que los estudios comparativos –significativos, pero específicos- comentados hasta aquí, nada mejor que examinar lo que nos dicen los trabajos tipo 'survey' disponibles.

Previamente, pero, un paréntesis para poner en guardia respecto a las inherentes dificultades de la senda de la 'verdad científica' en ciencias sociales -algo que afecta especialmente a la utilización de 'surveys': A diferencia de lo que es piedra angular de la producción científica en ciencias experimentales, en ciencias sociales los resultados de las investigaciones o estudios presentados en los artículos publicados no son replicables (verificables), pues los datos de base utilizados para los análisis cuantitativos no son normalmente incluidos en el artículo. La validez que otorgamos a esos resultados y a las conclusiones de los respectivos autores descansa, pues, exclusivamente sobre la confianza depositada en los mismos; es decir, confianza en que habrán hecho honor al método científico. Cuando el artículo en

<sup>16</sup> Las conclusiones de su posterior análisis econométrico no difieren mucho: el indicador ROS tiende a ser 2,4 puntos inferior en las EP, y el ROE 16,8 puntos inferior; si bien tales valores no son estadísticamente significativos, al tener asociado un valor muy bajo de  $R^2$ .

<sup>17</sup>  $ROE = \frac{NP}{EQ} = \frac{NP}{RE} \cdot \frac{RE}{AS} \cdot \frac{AS}{EQ} = ROS \cdot \frac{RE}{AS} \cdot \frac{AS}{EQ}$ ;

NP=Beneficio neto; RE=Ingresos por ventas; EQ= Recursos propios; AS=Activos. La ratio AS/EQ, es tanto mayor como alto es el recurso de la empresa al endeudamiento. Si no hay elementos que hagan suponer que la ratio técnica Ventas/Activo es diferente entre las empresas públicas y las privadas comparadas, un valor de ROE comparativamente mayor significa que en general AS/EQ es también comparativamente mayor.

cuestión es un ‘survey’ –una recopilación y análisis de los resultados/conclusiones de ‘todos los trabajos relevantes publicados sobre el tema’ durante varios años, la responsabilidad del autor, en cuanto a seguir escrupulosamente el método científico, es aún mayor. Y también las dificultades objetivas de su recopilación:

1) Para empezar, deberá elegir los trabajos que tomará; o sea, decidir que entiende por ‘todos los trabajos relevantes publicados sobre el tema’ al nivel internacional. Y esto en la práctica implica elegir unos y no otros entre los posibles. Técnicamente es como elegir una muestra subjetiva de entre los artículos y capítulos de libro publicados a escala internacional –en nuestro caso, sobre investigaciones empíricas que comparen la eficiencia de las EPs con la de las privadas- pues ni todos los publicados son igual de relevantes ni todos son igualmente accesibles a los autores de un ‘survey’. En este punto, por ejemplo, un proceder no-científico pero difícil de detectar por el lector del survey consistiría en que sus autores seleccionasen preferentemente artículos cuyas conclusiones estén en la línea de lo que les gustaría que saliese como conclusión global, universal, sobre el estado de la cuestión en su ‘survey’.

Y 2), luego está la necesidad de esquematizar, normalizar a dos o tres tipos el sentido de las conclusiones de cada uno de los numerosos trabajos incluidos en el ‘survey’. Esquematización del tipo: “del artículo AA se desprende que la eficiencia de las empresas comparadas es *mayor/ menor/ sin diferencias apreciables*”. Esto significa, desde luego, prescindir de matices y circunstancias particulares que sí figuran en los artículos compilados, pues no siempre está meridianamente clara la conclusión que se desprende de un estudio comparativo de este tipo<sup>18</sup>. Puede ocurrir, por ejemplo, que la conclusión sea diferente según se atienda a uno u otro de los indicadores de eficiencia utilizados en el artículo analizado. Pero el autor del survey tiene que elegir clasificar cada artículo en una de las dos o tres opciones pre-establecidas, pues esa es la única manera de agregar las conclusiones derivadas de decenas de artículos.

En la tabla que sigue se han resumido los resultados de los cinco ‘surveys’ más citados respecto a la comparación de eficiencia entre EP y empresas privadas (PR)

#### Investigaciones empíricas de eficiencia comparativa Empresas Públicas / Empresas Privadas.

##### ‘Surveys’ disponibles (I)

‘Survey’	nº de trabajos recogidos en el ‘survey’	Fecha de publicación de los trabajos incluidos		clasificación de los trabajos, de acuerdo con sus conclusiones, según los autores del ‘survey’		
		el más antiguo	el más actual	Mayor eficiencia de las empresas privadas	No diferencias significativas	Mayor eficiencia de las empresas públicas
<b>Borcherding / Pomerende / Schneider</b> , (1982), <i>Journal of Economics</i> , supl. 2 No son realmente comparativos * *.....	50* -7 (= 43)	1965	1981	36 -7 (29)	5 (5)	9 (9)
<b>Millward / Parker</b> / et al. (1983) <i>Public Sector Economics</i> , ch. 6 → No son realmente comparativos**	23 -2 (21)	1965	1980	5	9	7

<sup>18</sup> Véase como ejemplo las conclusiones matizadas del trabajo de Kay & Thomson comentado antes.

<b>Vining &amp; Boardman, (1992)</b> <i>Public Choice</i> , 73 → Trabajos no-publicados → Trabajo repetido	94 -8 -1 (85)	1966	1989	67 -7 -1 (59)	20 -1 (19)	7 (7)
<b>Shirley &amp; Walsh, (2000)</b> <i>The World Bank- Policy Research Working Paper</i> , 2420	31	1971	2000	18	8	5
<b>Meggison / Netter (2001)</b> <i>Journal of Economic Literature</i> trabajos no comparativos priv/publ. trabajo no referido a E. Públicas	10 -2 -1 (7)			9 -1 -1 (7)	1 -1 -	- -

(\*) Sectores más representados en la muestra: Recogida de basuras (10), Hospitales (4), Empresas eléctricas (4).

(\*\*) Son trabajos que no comparan realmente empresas privadas con públicas si no con entidades mutuales, sin ánimo de lucro (5), o actividades clásicas de la Administración Pública (2).

(En el [anexo II](#) pueden verse las tablas o páginas en las que los respectivos autores de los ‘survey’ resumen los artículos compilados, y cómo han clasificado cada uno).

Con relación a la dificultad 1) apuntada antes, obsérvese en primer lugar el contraste entre el ‘survey’ de Borchering y el de Millward, que abarcan, prácticamente, el mismo periodo. Uno considera 50 trabajos, y el otro 23. De los cuales solo 16 están considerados en ambos surveys. Y además, respecto a dos de estos trabajos las conclusiones no son interpretadas igual en uno y otro. Por supuesto, la conclusión global derivada de ambos es, como puede verse, bien diferente; lo que se debe, desde luego, al hecho de que los trabajos seleccionados en un caso y otro (las ‘muestras’) son diferentes. Además, en el caso de Borchending, incluye siete trabajos no publicados; lo que, ciertamente, va contra las usuales reglas científicas. Y hay entre los trabajos que recoge una notable presencia de autores alemanes; (aquí la cuestión ‘decidir la muestra’ y la de la diferente accesibilidad, para los autores de un survey, de los trabajos publicados al nivel internacional).

Dicho esto, es fácil ver que la conclusión global a la que apuntan es diametralmente opuesta: Según el primero estaría claro que las PR son más eficientes; y según el segundo, no se observan diferencias significativas o bien hay una ligera ventaja para las EP.

Si comparamos ahora los survey de Borchering et al. (B) con el de Vining & Boardman (V), éste último cubre unos años más. Prescindiendo de los trabajos que corresponden a esos años adicionales (29 trabajos), la muestra –para el mismo periodo que el survey B– es de 65 trabajos censados. Más parecido a los 50 censados en B. Pero, nuevamente, solo 24 trabajos son comunes a ambos surveys, cuando cabría esperar que fuesen la mayoría. Por otra parte, en el V no se nos ofrece para cada artículo censado el pequeño *abstract* que si ofrece el B<sup>19</sup>, por lo que no nos es posible detectar en el de V posibles trabajos que en realidad no se refieran a empresas públicas sino (como si es posible detectar en el B) a comparación de empresas privadas con entidades benéficas o sin-ánimo-de-lucro.

<sup>19</sup> En el caso del survey de Millward et al., más que un abstract, para cada trabajo considerado se ofrece en su texto un análisis de cada uno de ellos, entrando en su metodología y valorando sus resultados (pp. 235-273). Como consecuencia, la conclusión de Millward et. al. no siempre coincide con la de los autores de los propios trabajos revisados.

También en los breves *abstracts* del survey Borchending ofrecen información sobre que en tal o cual trabajo junto con diferencias de eficiencia se detectaron diferencias de sentido contrario en la calidad del servicio y/o en la gama de servicios ofrecida; o de diferencias paralelas en los precios. Y ya hemos visto que precios, calidad y cobertura pueden ser elementos explicativos de diferencias de eficiencia entre empresas.

Algo más próximo es el periodo cubierto por el ‘survey’ elaborado por Shirley & Walsh desde el Banco Mundial. Sus resultados prestan apoyo a la hipótesis de que la eficiencia de las EP tiende a ser menor (en 18 de los estudios compilados, 58 %), aunque ello matizado por el hecho de que en otros 13 estudios (42%) su eficiencia aparece como igual o mayor.

Comparado con los anteriores, el de Megginson & Netter es notablemente más pobre o limitado en grado de cobertura; además de que sugiere el defecto de un cierto sesgo –o baja calidad científica- al escoger la muestra.

—

He aquí cómo el pasar a considerar y analizar los trabajos tipo ‘survey’ de recapitulación de investigaciones empíricas sobre eficiencia comparativa EP/privadas, nos ha llevado a una cuestión o problema más general: el de la objetividad en ciencia. Concretamente en ciencias sociales, en las que por una parte las variables en juego son muy numerosas y cambiantes en el tiempo, y por otra hay mayores posibilidades de que las posiciones ideológicas de los autores les lleven a condicionar su tarea científica.

No resulta, pues, muy sorprendente que los autores de ‘surveys’ extensamente citados lleguen a conclusiones diferentes sobre el ‘estado de la cuestión’. Así, según Milward/Parker et al:

«...la principal conclusión es que no hay una evidencia sistemática de que la EP sea menos eficiente en términos de costes que las empresas privadas. Los pobres resultados económicos que, en este sentido, muestran los estudios sobre recogida de basuras y suministro de agua (...) hay que contemplarlos en el contexto de que hay otros –como los ferrocarriles en Canadá y las líneas aéreas en Australia- en que la diferencia de resultados no es significativa y otros –referidos a compañías eléctricas en EE UU- en que los resultados económicos (de las EP) son mejores [...] Si que aparecen diferencias claras entre las EP y las privadas [...] cuando la empresa disfruta de una situación de monopolio en un área geográfica (suministro de electricidad y transporte), los precios de la empresa privada están fijados más en proporción a los respectivos costes marginales de los diferentes bienes y servicios (que vende) y que, en las mismas condiciones, la EP opera con unos precios más bajos y un nivel de producto superior» (pág. 258).

Mientras que en las conclusiones del *survey* de Borchering *et al.* podemos leer:

«Los resultados de la mayor parte de los estudios (citados) son consistentes con la noción de que las EP tienen costes unitarios más elevados» (pág. 129). «...de más de 50 estudios, tan sólo 3 [...] indican que las EP son más eficientes en términos de costes que las privadas [...] y sólo en otros 5 estudios aparece como resultado que no hay diferencias (de eficiencia)» (pág. 134). Si bien más adelante (pág. 136) añaden: «Resumiendo los resultados [...], la producción privada es más barata (pero) si se da una suficiente competencia entre los productores públicos y los privados [...] las diferencias en términos de costes unitarios resultan ser insignificantes. De aquí podemos concluir que no es tanto la diferencia en [...] la propiedad (pública o privada) sino la falta de competencia lo que causa esta menor eficiencia productiva que frecuentemente observamos en las EP.»

Unas conclusiones que, por otra lado, ya se apuntaban en uno de los estudios comparativos más significativos, el antes citado de Caves/Christensen (1980).

«...la teoría más sobradamente discutida en la literatura sobre organización industrial predice que la eficiencia (de las empresas) será superior si en el mercado hay una efectiva competencia entre las empresas. [...] No hay un consenso claro sobre si las EP que se enfrentan a la competencia se comportan prácticamente como las privadas similares o bien como las EP monopolistas. Los dos puntos de vista pueden encontrarse (apoyados) en la literatura» (págs. 958-959).

En cuanto a los otros surveys de la tabla anterior, Vining & Boardman llegan a conclusiones similares a las de primero; y el más actual, elaborado por el Banco Mundial (Shirley & Walsh) concluye de forma más matizada: Una cierta mayoría de los estudios compilados (58%) muestran haber obtenido unos indicadores de eficiencia inferiores para las EP, pero el resto (42%) no. Mientras que el de Megginson & Netter (2001) defiende decididamente una evidencia de menor eficiencia comparativa de las EP, si bien –como se

ha señalado antes- en base a una escasa y sesgada muestra de estudios (Véase su tabla-resumen en [Anexo II](#)).

Volviendo a nuestro tema, disponemos también de los ‘surveys’ mas completos de Villalonga (2000) y de Hernandez (2004), los más ambiciosos en cuanto a grado de cobertura, pues recogen en realidad todos los trabajos (no repetidos) de los ‘surveys’ anteriores, además de añadir otros artículos –algunos de ellos más recientes.

### Investigaciones empíricas de eficiencia comparativa Empresas Públicas / Empresas Privadas.

#### ‘Surveys’ disponibles (II)

‘Survey’	nº de trabajos recogidos en el ‘survey’	Fecha de publicación de los trabajos incluidos		clasificación de los trabajos, de acuerdo con sus conclusiones, según los autores del ‘survey’		
		el más antiguo	el más actual	Mayor eficiencia de las empresas privadas	No diferencias significativas	Mayor eficiencia de las empresas públicas
<b>Villalonga, B.</b> (2000), <i>Journal of Economic Behaviour and Organization</i> , 42 (pp. 43-74)	158	1965	2000	104	36	18
<b>Hernández, et al.</b> (2004) <i>Estudios Económicos – Banco de España</i> , 75 (pp. 23-25)	168	1965	2002	105	45	18

(También en el [Anexo II](#) pueden verse las tablas o páginas en las que ambos autores resumen los artículos compilados, y cómo han clasificado cada uno).

De hecho el segundo recoge la mayor parte de sus datos del primero. Centrándonos en el de Villalonga (que contiene mayor información sobre los artículos compilados), se trata de un estudio notablemente riguroso, que muestra incluso cómo determinados artículos han sido clasificados de forma distinta –en cuanto a sus conclusiones- por parte de autores de los ‘surveys’ previos. Y al igual que en estos, los artículos compilados están a su vez clasificados por sectores de actividad -para aquellos de los artículos censados que comparan EP i PR del mismo sector, lo que posibilita al lector extraer conclusiones más afinadas. En sentido contrario, el trabajo: 1) no ofrece información sobre qué tipo de indicadores se utilizaron en tal o cual artículo como medida de la eficiencia, lo que hubiese permitido saber en qué casos los indicadores eran tasas de Beneficio, algo que en el caso precisamente de una muestra de EPs implica un sesgo de sub-valoración -como hemos visto al principio, pag. 1-4; 2) tampoco recoge información sobre la importancia relativa de las diferencias de eficiencia observadas en los respectivos estudios comparativos (aquí la pérdida de información que exige la ‘clasificación’ de los artículos);

Y esto es desde luego relevante para valorar adecuadamente las respectivas conclusiones. No es lo mismo que las diferencias sean relativamente menores que considerables. Así, por ejemplo, en el estudio de Dwenter & Malatesta (2001) citado antes (pág. 11) el indicador ‘tasa de beneficios sobre ventas’ (ROS) – que de los tres que calcula es el que puede considerarse que está más cerca del concepto de eficiencia global de la empresa- muestra los siguientes promedios: EP, +1,3 %; PR, 2,7%. Es decir, en ambos casos un valor positivo. Parece evidente que un resultado de este tipo difícilmente se consideraría una diferencia relevante como para que un gobierno creyese justificado tomar medidas; como, por ejemplo, privatizar sus EP.

y 3) no recoge información sobre la comparación paralela de los parámetros de calidad –en este caso porque sencillamente tal cuestión no suele ser abordada en los propios artículos compilados.

En cualquier caso –y obviando estas tres observaciones- las conclusiones de Villalonga en este punto apuntan, como puede deducirse de la tabla, a que la evidencia empírica acumulada a lo largo de cuatro décadas da un apoyo notable a la hipótesis de que las EP son en la mayor parte de los casos menos eficientes que las PR. O, más concretamente, que en dos tercios de los estudios empíricos comparativos que recogen los artículos compilados esa era la conclusión; frente a un tercio de los artículos, en los que la conclusión era que no había diferencias significativas o bien que las EP aparecían como más eficientes.

- ♣ -

En resumen, y dentro de las limitaciones que lo anterior sugiere, ¿que se puede concluir sobre la eficiencia comparativa de las EPs respecto a las privadas que desarrollan una actividad similar, según las investigaciones disponibles comentadas? Veamos:



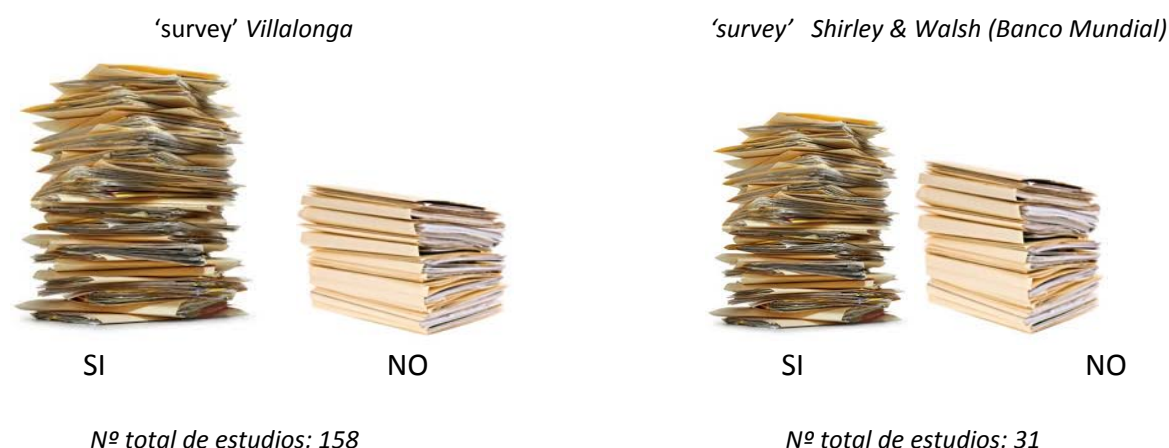
## 4. Resumen y análisis de la evidencia aportada por los ‘survey’

### 4.1

#### RESUMEN

Aceptando las conclusiones cuantitativas derivadas de los trabajos citados hasta aquí, puede concluirse que: En la mayor parte de los estudios empíricos comparativos publicados en los últimos 40 años –entre 2/3 y un 58% de ellos<sup>20</sup>- el resultado obtenido es que las EP aparecen con indicadores de eficiencia menores que las ER. Y en el resto de los estudios (entre 1/3 y un 42%) la evidencia empírica muestra que el nivel de eficiencia de las EP fue similar o mayor a la de las PR.

¿son las EP menos eficientes?



Esta conclusión global ha de interpretarse teniendo en cuenta que para una parte importante de los estudios las muestras de empresas analizadas no son del mismo sector de actividad (no se da la condición de homogeneidad ‘1’), o no operan en el mismo país, y por tanto marco institucional (no se da la condición de homogeneidad ‘2’); que el tema de las diferencias simultáneas en calidad no se ha tratado prácticamente en ningún caso (se carece de información sobre si se da o no la condición de homogeneidad 3); y que para muchos de los estudios comparativos los autores han utilizado como indicadores de eficiencia variables tipo beneficio contable, lo que lleva a una subestimación de la eficiencia de una cierta fracción de la muestra de EP (debido, en parte, por no darse la condición de comparabilidad 4).

En cualquier caso, obsérvese que la simple proporción 2/3 – 1/3 ( y aún más la 58 % - 42 %) significa que la contundente tesis de la *teoría de los derechos de propiedad* –de uso tan general, no solo en la arena política sino también en la académica- sobre que “las EP son siempre, por naturaleza, menos eficientes que las privadas” no puede sostenerse, puesto que

<sup>20</sup> Dos tercios según el ‘survey’ de Villalonga (2000); un 58% según el survey de Shirley & Walsh (2001)



la evidencia empírica muestra que entre un tercio y en 42% de los estudios empíricos tal tesis no se cumple.

#### 4.2

#### EL SESGO NEGATIVO (PARA LAS EP COMPARADAS) EN LOS ESTUDIOS QUE SE BASAN EN INDICADORES TIPO TASAS DE BENEFICIO

Consideremos la proporción referida más desfavorable para las EP: dos tercios, un tercio. Y retomemos el argumento de la sub-estimación implícita de la eficiencia de las EP -comentado al principio- debido al hecho de que en muchos de los estudios empíricos los indicadores utilizados como medidas de la eficiencia son tasas de beneficios. Sintetizando la cuestión:

(1) Ciertas EP son/han sido utilizadas por el gobierno respectivo como instrumentos directos de política económica o social, persiguiendo objetivos de empleo, de precios, o de desarrollo económico; o para favorecer determinados colectivos (jubilados, estudiantes, ..etc). Esta utilización de la EP para modificar lo que de otra manera sería el puro funcionamiento del mercado tiene, como cualquier acción/decisión gubernamental de política económica o social, un coste. En este caso se manifiesta en un incremento de los costes (o en una minoración de los ingresos) de la EP en cuestión, en comparación a si no fuese utilizada. En consecuencia, sus resultados contables se reducen. Y si el grado de utilización es importante y permanente, sus resultados serán negativos, independientemente de su grado de eficiencia como empresa.

(2) A esto se añade que en muchos casos el objetivo de gestión que el Estado o el gobierno fija a la Dirección de la EP –la variable empresarial que le ordena maximizar- no es su beneficio anual sino otra variable que las autoridades públicas consideran que está correlacionada con la contribución de tal EP al bienestar social. Por ejemplo, el número de usuarios atendidos, o el volumen de actividad con unos niveles de calidad fijados en un escalón comparativamente alto. Variable a optimizar normalmente bajo algún tipo de restricción financiera anual.

Teniendo en cuenta esta realidad: Tomemos una muestra de EPs de un sector de actividad determinado, para comparar su funcionamiento económico con una muestra de PRs del mismo sector; por ejemplo, suministro de agua, o transporte urbano. Y sea la variable que vamos a utilizar para medir la eficiencia de cada una de ellas la tasa de margen (Beneficios operativos/ Ventas). La hipótesis a verificar en este tipo de estudios suele ser:

H1 (PR más eficiente), “Las PR tienden a funcionar económicamente mejor que las EP, en el sentido de con una tasa de margen más alta”;

en cuyo caso la ‘hipótesis nula’ es:

H0 (PR no más eficiente), “Las PR tienden a funcionar económicamente igual (con una tasa de margen similar a la de) o peor que las EP -es decir, que o la diferencia entre las respectivos valores medios no es significativa o es favorable a las EP”.

Sin embargo, si en la muestra de EP las hay que han sido utilizadas como instrumento de política económica o social, y/o que la variable que se les ha encomendado optimizar no es el beneficio, la ‘hipótesis nula’ debería ser:

H0 (PR no más eficiente), “La tasa media de margen para las EP ( $m_{EP}$ ) es menor que la tasa media para las PR ( $m_{PR}$ ), en una determinada proporción ‘x’ ”. Es decir, que si, por ejemplo,  $x=0,4$  significaría “...  $m_{EP} = m_{PR} - 0,4 m_{PR}$ ”. O, si se prefiere como ejemplo más elegante y

menos arbitrario: “Si  $\sigma_{PR}$  denota la desviación estándar de la tasa media de margen de la muestra de empresas PR, sea entonces  $x = 2 \sigma_{PR} / m_{PR}$ ”.

Evidentemente, es un puro ejemplo de cálculo. En cualquier caso tal proporción ‘x’ debería resultar de un análisis cualitativo de la ‘exposición’ de las EP componentes de la muestra a las circunstancias indicadas: Haber sido utilizadas por el gobierno como instrumento de política económica, sin haber aquel compensado a la EP por los extra-costes generados; y/o haber guiado la EP su gestión según un criterio diferente al del beneficio, durante el periodo abarcado por el estudio.

Atítulo de ejemplo: supongamos que en el 60% de los 158 estudios compilados por Villalonga el indicador utilizado para comparar la eficiencia de las EP con las PR haya sido la tasa de margen u otra tasa de beneficio. Y que en tales estudios para la cuarta parte de las EP analizadas se daban las circunstancias referidas en el párrafo anterior. O -lo que es equivalente a los efectos de este ejemplo numérico- que se daban para todas las EP analizadas en una cuarta parte de esos estudios. Entonces la ‘hipótesis nula’ (Las EP no son menos eficientes que las PR) no se correspondería con que un 50% de los estudios concluyesen eso y el otro 50% la contrario, sino con que en un 58% de los casos Las EP presentasen peores tasas de beneficios, y en un 42% de los casos no <sup>21</sup>. (Porcentajes que casualmente coinciden con los que resultan del ‘survey’ de Shirley & Walsh)

Se trata de nuevo de un supuesto de cálculo, desde luego; pero en cualquier caso los valores de los dos parámetros en el ejemplo -60%, y la cuarta parte- pueden considerarse estimaciones más bien a la baja a partir de un somero examen de los artículos compilados en los ‘survey’. Planteando el ejemplo de ‘hipótesis nula correcta’ al revés, podríamos preguntarnos ¿Cuáles deberían resultar ser los valores de esos parámetros para que los porcentajes resultantes para la hipótesis nula fuesen 66,6 % y 33,3 % que son las proporciones que se deducen del ‘survey’ de Villalonga? Hay diversas combinaciones de valores. Por ejemplo 80% (porcentaje de estudios en los que el indicador utilizado es tipo beneficios), y 40% (porcentaje de EP en esos estudios que fueron utilizadas como instrumentos de política económica-social durante el periodo en estudio, y/o en las que el objetivo de gestión fijado no era el del beneficio). Porcentajes que no son en ningún modo descabellados.

Analicemos algo más en detalle: En el trabajo de Villalonga, el primer bloque de artículos en su tabla clasificatoria (Table 2, pp. 47-49) recoge aquellos que han aplicado la metodología de modelos frontera. En tal opción no es usual incluir como indicadores de eficiencia variables de beneficio, sino más bien variables relacionadas con el coste medio o la productividad. En estos casos sería pues razonable plantear como hipótesis nula la del 50-50%. ¿Y cuál es la clasificación de tales artículos en la tabla 2 de Villalonga?

(EP<sup>+</sup>) = EP aparecen como más eficientes en ..... 6 estudios  
 (=) No diferencias significativas de eficiencia en ... 5 estudios ; total, 11 = 55 %  
 (PR<sup>+</sup>) = PR aparecen como más eficientes en ..... 9 estudios = 45 %

Es decir, que según esos 20 estudios se confirmaría la hipótesis nula en términos de 50-50%: las EP no son en general menos eficiente que las PR –más bien apunta un cierto

<sup>21</sup> Estudios que suponemos se basan en los beneficios:  $158 \times 60\% = 95$ ;  $95/4 = 24$  estudios deberían concluir “EP menos eficiente”. El resto,  $95-24=71$ , la mitad deberían concluir lo anterior (36), y la mitad no (35). Estudios que no se basan en los beneficios:  $158 - 95 = 63$ ; la mitad (31) deberían concluir “EP menos eficiente” y la otra mitad no (32). En resumen: Estudios que deberían concluir “EP menos eficiente”:  $24+36+31=91$ , (58%); “EP no-menos eficiente”:  $35+32=67$  estudios (42%) .

indicio de posible diferencia favorable a las EP <sup>22</sup>. Una conclusión global (de 20 estudios, que cubren diez sectores de actividad) notablemente sólida.

Estudios que es seguro **no** han utilizado como indicador tasas de beneficio

¿son las EP menos eficientes?



SI



NO

(Villalonga, Nº total de estudios: 20)

Para el resto de artículos en la tabla citada (138), las aproximaciones metodológicas son otras (no se precisan). Son para estos que es alta la probabilidad de que los indicadores utilizados para medir la eficiencia sean variables de beneficio. De estos 138 artículos, los que corresponden a estudios comparativos de EP i PR de un mismo sector resultan a priori más representativos para dilucidar la cuestión de la eficiencia comparativa EP-PR. El resto son estudios comparativos de muestras de EP i PR de varios sectores de actividad/ varios países. Si nos centramos en los estudios para muestras de un mismo sector –que en general resultan estar referidos también a un mismo país (aquí la cuestión de la homogeneidad institucional y de coyuntura económica) de la tabla de Villalonga se destilan los siguientes resultados:

---

<sup>22</sup> Si la pregunta de investigación inicial se formula de forma ligeramente diferente, ¿La diferencia de eficiencia entre las empresas PR y las EP tiende a ser significativa?, entonces la hipótesis a verificar, H1, se formularía como “La diferencia de eficiencia es significativa, a favor de las empresas PR // a favor de las EP”, es decir, con dos posibles resultados, si-PR, o si-EP. Y entonces la correspondiente hipótesis nula, H0, sería “La diferencia no tiende a ser significativa”. En este caso, para que el resultado avalase la H0 la clasificación de los estudios compilados debería mostrar que la mayoría de estos concluyen que no se observan diferencias significativas, y que el resto se reparte entre estudios que concluyen que si las hay, bien sea a favor de las PR o de las EP, a partes iguales.

Así, a modo de ejemplo y utilizando el esquema conceptual de la *distribución normal* (a título puramente ilustrativo, ya que los ‘valores’ de nuestra estadística no son continuos sino discretos, agrupados, y solo en 3 clases!: -1, 0, +1, donde 0 representaría “no diferencias significativas”), deberíamos esperar algo así como: No-diferencias significativas = 38,3 % de los artículos compilados (resultado ‘medio’, 0,  $\pm 1/2\sigma$ ; puro ejemplo de cálculo); Si-diferencias significativas, favorables a las PR = 30,85% ; Si-diferencias significativas, favorables a las EP = 30,85 %.

Puede verse que respecto a los 20 estudios citados, los porcentajes respectivos resultantes son: 25 %, 45%, y 30%

138 estudios

Número de ellos que concluyen que:

Sector de actividad	total artículos	(EP <sup>+</sup> )	(=)	suma (EP <sup>+</sup> ) + (=)	(PR <sup>+</sup> )
Electricidad	20	4	8	12	8
Compañías Aéreas	16	0	5	5	11
Recogida de residuos urbanos	25	1	7	8	17
Suministro de Agua	4	1	2	3	1
Ferrocarril	3	0	3	3	0
Transporte Urbano	9	0	0	0	9
Construcción	3	0	0	0	3
Telecomunicaciones	5	1	3	4	1
Finanzas	3	0	1	1	2
Seguros	7	0	2	2	5
Servicios Sanitarios	11	0	2	2	9
Servicios de limpieza	3	0	0	0	3
Explotaciones madereras	2	0	0	0	2
	111	7	33	40	71
				36 %	64 %

Fuente: elaboración propia, a partir de la tabla 2 de Villalonga (2000), pp. 47-49.

Obsérvese, por ejemplo, los resultados difícilmente sorprendentes para la comparación EP-PR en los sectores de Transporte Urbano y Servicios Sanitarios. Para los primeros, es bien sabido que en el caso de EP no solo sus precios están generalmente fijados por debajo de los costes (precios políticos) sino que hay bastantes evidencias de que determinados estándares de calidad (como cobertura territorial) tienden a ser superiores; y esto implica siempre mayores costes. Y en cuanto a los servicios sanitarios, lo relevante en el sector son los Hospitales, y en el caso de los hospitales públicos es evidente que el criterio de gestión no ha venido siendo el del beneficio; además de que –en general– el grado de cobertura en cuanto a gama y nivel de servicios (especialmente en cuanto a altas especialidades) tiende a ser superior en los centros hospitalarios públicos; y a mayores estándares en los servicios, mayores costes, *ceteris paribus*.

Volviendo a la perspectiva global, una conclusión parece clara: La antes mencionada tesis central a de la ‘teoría de los derechos de propiedad’ (*tdp*): que “las EP son siempre, por naturaleza, menos eficientes que las privadas” resulta evidente que no se cumple en un número de casos significativo: Entre un tercio y la mitad de los estudios disponibles, como hemos visto. O, dicho de otra manera, se trata de una predicción (...son siempre, por naturaleza, ...) que no viene confirmada por la observación empírica.

#### 4.3

##### TEORIA, PREDICCIONES, Y OBSERVACIÓN EMPÍRICA

Un rasgo esencial del método científico es que una teoría debe ser falsable –en el sentido de Popper. Una ‘buena’ teoría, en ese sentido científico es aquella de la cual se deduzcan predicciones que sean luego confirmadas por la observación empírica. Cuando una teoría resulta contradecida por observaciones fiables repetidas debe considerarse errónea o inadecuada: no explica bien la realidad (por ejemplo, explica una parte de los casos observados pero no todos); por lo que debe modificarse o ser substituida por otra.

Desde esta perspectiva, acerquemos un poco el zoom: En el contexto de la teoría económica dominante, a específica *tdp* se basa a su vez en los conceptos de la *teoría de la agencia*. El razonamiento teórico –o paradigma, en el sentido de Khun- de la *tdp* que lleva a la proposición de que las EP son necesariamente menos eficientes que las PR puede expresarse de la siguiente forma compacta:

- (I) “ El sistema de control y de incentivos sobre la persona nombrada para dirigir la empresa – el/la Director General (DG)<sup>23</sup> - es menos *eficaz* en el caso de ser la empresa de propiedad pública (EP) que si es de propiedad privada (EP)”<sup>24</sup>

En consecuencia:

- (II) “El grado de *esfuerzo* que pondrá la DG de una empresa si ésta es EP será menor que el que pondría si la empresa estuviese bajo control de inversores privados ”

Y como consecuencia:

- (III) “El nivel de eficiencia de la empresa será inferior en el primer caso” (a menor esfuerzo menor eficiencia).

- (IV) “Y la menor eficiencia llevará a que el nivel de rentabilidad de la empresa será también inferior”

o, de forma aún más compacta (en un guiño a quienes prefieran por su claridad la formulación tipo lógica formal):

$$(I) \text{ [Control \& Incentivos (s/ DG empresa)]}_{EP} \underset{\text{(peor que)}}{\subset} \text{ [ Ídem ]}_{PR} ; \rightarrow$$

$$\rightarrow (II) \quad [e, (DG \text{ empresa})]_{EP} < [e, (DG \text{ empresa})]_{PR} ; \rightarrow$$

$$\rightarrow (III) \quad [eficiencia]_{EP} < [eficiencia]_{PR} ; \rightarrow$$

$$\rightarrow (IV) \quad [rentabilidad]_{EP} < [rentabilidad]_{PR}$$

La predicción referida antes es pues (III) –o bien (III) i (IV). Y esta predicción es la que vemos que no se cumple en un número significativo de casos (entre un tercio y la mitad), en los que las EP presentan unos indicadores de eficiencia iguales o mejores que los de las PR con las que se ha efectuado la comparación.

De acuerdo con este panorama empírico –y utilizando los mismos conceptos y lógica del paradigma- hay que concluir que en tales casos en que la predicción no se cumple el nivel de *esfuerzo* que habrán puesto los/as DG de las correspondientes EP habrá sido similar al que se daría en el caso de haber estado la empresa bajo el control de inversores privados (estatus de PR). Y, rehaciendo el camino del enunciado lógico de arriba, que por lo tanto el *sistema de control & incentivos* bajo el que han trabajado los/as correspondientes DG debe haber sido de similar eficacia que en el caso de empresas PR comparables.

El resumen, que para las EP de los estudios que concluyen que éstas no presentaban menores niveles de eficiencia que las PR (entre 1/3 y un 50% de los estudios) se deduce que el sistema de control e incentivos sobre sus dirigentes tenía un grado de eficacia similar que en el caso de las empresas PR con las que se comparaban.

En consecuencia, el método científico obligaría a reformular la *tdp*, empezando por su enunciado de partida (I), ya que la observación empírica muestra que en un número importante de casos éste no se corresponde con la realidad. Una reformulación de (I) en el

<sup>23</sup> Podemos substituir DG -si se prefiere- por Primer Ejecutivo/a (CEO en terminología anglófona); e incluso entender que significa el ‘núcleo reducido (2-3) de los ejecutivos del primer nivel’. La esencia del razonamiento no cambia.

<sup>24</sup> Una formulación alternativa, totalmente equivalente, del enunciado es: “El Principal (propietario) público no es eficaz al establecer el sistema de control e incentivos sobre el Agente (DG) responsable de la empresa”

sentido de que los pasos siguientes diesen lugar a predicciones (seguramente menos simples, con más variables en juego) que se correspondan con las observaciones empíricas. O bien una substitución de la *tdp* por otra que genere predicciones que vengan satisfactoriamente confirmadas por la observación empírica.

El resumen de la evidencia empírica presentado y analizado aquí sugiere que tal tarea científica llevaría a formularse preguntas como ¿Qué es lo que hace que el nivel de *esfuerzo* de los/as DG sea similar en los casos que recogen entre un tercio y la mitad de los estudios? o bien ¿De qué depende (¿sector, circunstancias, factores institucionales,...?) que en esos casos el sistema de control & incentivos sea de eficacia similar? ¿Por qué no lo es en todos los casos? O, ampliando más la perspectiva ¿Qué circunstancias distintas se dan respecto a las EP que en los estudios comparativos aparecen con indicadores de eficiencia menos favorables que los de las PR con las que se compararon?

Asimismo, y en sentido inverso, está la cuestión de que la observación empírica que estamos analizando –que es simplemente la disponible- tiene defectos de medición, en el sentido de que la forma de medir la eficiencia -los indicadores utilizados- no es la más adecuada porque genera sesgos en una parte significativa de los estudios acumulados hasta ahora. Sesgo en un sentido que discrimina en contra de las conclusiones respecto a las EP incluidas en tales estudios.

Así, como se ha apuntado antes:

Una gran parte de los estudios comparativos recogidos en los ‘survey’ se basan en indicadores de beneficio; y en tales casos:

- 1) Ciertas EP son/han sido utilizadas por el gobierno respectivo como instrumentos directos de política económica o social. Y en consecuencia, sus resultados contables se reducen.
- 2) Para muchas EP el objetivo de gestión que el Estado o el gobierno fija a la Dirección – la variable empresarial que le ordena maximizar- no es su beneficio anual sino otra variable que las autoridades públicas consideran que está mejor correlacionada con la contribución de tal EP al bienestar social.

Independientemente de lo anterior,

- 3) las variables de beneficio no son los mejores indicadores de eficiencia y, más en general
- 4) La comparación EP-PR no en todos los estudios lo es entre empresas de un mismo sector (heterogeneidad de la actividad económica respectiva)
- 5) La comparación no en todos los estudios lo es entre empresas de un mismo país (heterogeneidad en cuanto a entorno institucional, regulatorio, ...)

Los elementos 1), 2) y 3) podríamos decir que producen –en los estudios comparativos- un sesgo desfavorable a las EP. Cuando esto no se da, la proporción del resultado “EP no-menos eficiente” parece subir de 1/3 al 50%. En cuanto a los elementos 4) y 5) no generan un sesgo específico sino simplemente una baja fiabilidad para los resultados cuantitativos obtenidos de la comparación de eficiencia (vienen afectados por notable ‘ruido’ informacional de muchas otras variables ajenas a la eficiencia empresarial).

- ♣ -

## 5. Conclusiones generales

---

### 5.1

#### ‘ESTADO DE LA CUESTIÓN’ SOBRE LA EFICIENCIA COMPARATIVA DE LAS EPs

En términos más generales, puede decirse que el conjunto de la evidencia empírica sobre la eficiencia comparativa EP/empresa privada parece apuntar a lo siguiente:

1. Entre los estudios comparativos -si tomamos como referencia el ‘survey’ de Villalonga, 2000)- los hay que concluyen que los indicadores de eficiencia (tasa de beneficios, costes unitarios, productividad...) son más favorables para la empresa privada (65,8% de los estudios), como los hay que concluyen que: o bien no se aprecian diferencias significativas (22,8%), o bien que las EP aparecen con indicadores de eficiencia más favorables (11,4%).

Y si tomamos el ‘survey’ de Shirley & Walsh (Worlds Bank, 2000) los porcentajes respectivos son: PR<sup>+</sup>: 58% de los estudios; PR=EP: 25,8%; EP<sup>+</sup>: 16,2% .

[La *hipótesis nula* (“Las empresas EP no son en general menos eficientes que las PR”) requeriría que el primer porcentaje no superase el 50% de los estudios].

2. En una parte importante de los estudios comparativos se deduce que los respectivos autores optaron por metodologías de medida de la eficiencia basadas en los beneficios de las respectivas empresas (tasas de margen, de rentabilidad, ..). Esta opción metodológica, por lo argumentado antes (en el apartado 4.1), implica una cierta sub-estimación de la eficiencia de las EP debido a dos de sus elementos diferenciales,

- 1) ciertas EP son/han sido utilizadas por el gobierno respectivo como instrumentos directos de política económica o social, lo que merma sus resultados;
- 2) (independientemente de lo anterior) para muchas EP el objetivo de gestión que el Estado o el gobierno fija a la Dirección no es su beneficio anual sino otra variable que las autoridades públicas consideran que está mejor correlacionada con la contribución de tal EP al bienestar social..

pero los estudios comparativos referidos no aportan datos sobre la importancia relativa de estas realidades en las muestras de EP utilizadas. En consecuencia, hay que tener en cuenta que en las conclusiones del conjunto de los estudios recopilados -y, por tanto, en los porcentajes arriba referidos- existirá un cierto sesgo desfavorable respecto a las EP. En ese sentido..

3. .. cuando se toman solo estudios que consta no han utilizado como indicadores variables de beneficio sino de coste medio o de productividad, y que comparan muestras de empresas PR y EP del mismo sector de actividad, el porcentaje anterior (del survey de Villalonga) del 65,8 % baja a alrededor del 50%. Es decir, que la evidencia empírica muestra entonces que hay tantos estudios que concluyen que las EP son menos eficientes que las empresas PR, como estudios que concluyen que no. Según esta parte de los estudios, la *hipótesis nula* (“las EP no son en general menos eficientes” vendría confirmada)
4. En general los autores de los estudios no van más allá de la conclusión cuantitativa, sin entrar en posibles explicaciones de la diferencia que han encontrado. Solo algunos



matizan sus conclusiones cuantitativas en el sentido de que no parece ser el tipo de propiedad —pública o privada— el factor más determinante del mayor o menor grado de eficiencia productiva de la empresa, sino *el grado de competencia* al que ésta se enfrenta en el mercado. O, en cualquier caso, que es el binomio *grado de competencia / tipo de propiedad* el elemento más determinante.

Una corroboración de lo anterior podría ser la observación —totalmente independiente— de que en caso de situaciones monopolísticas, la empresa privada tiende a presentar un nivel de eficiencia productiva inferior a sus posibilidades (es lo que se conoce como “ineficiencia-X”).<sup>25</sup>

5. El nivel de calidad de los bienes o servicios suministrados está inversamente relacionado con los indicadores de eficiencia —especialmente para empresas, sea PR o EP, que no operan en situaciones de fuerte competencia (ver apartado 3.1). En tales casos, las empresas que hayan venido ofreciendo unos niveles de calidad comparativamente inferiores presentarían unos menores costes; y por tanto unos indicadores de eficiencia mejores. Efectuar entonces la comparación solo en términos de indicadores de eficiencia dará conclusiones que pueden ser erróneas, favorables a las empresas con menores niveles de calidad. Sin embargo, apenas alguno de los estudios compilados en los ‘survey’ tienen en cuenta esta realidad al analizar sus resultados cuantitativos y formular sus conclusiones. No se dispone por tanto de evidencia empírica relevante respecto a aquellas diferencias de eficiencia entre empresas PR y EP que vendrían explicadas en parte por diferencias inversas en sus respectivos niveles de calidad.

—

En resumen, y desde la perspectiva de mejorar la eficiencia global de una economía, consideremos específicamente los casos en que los estudios comparativos de muestras de EP-PR —aquellos que se refieren a un mismo país y sector de actividad— presentan unos resultados consistentes y fiables que señalan indicadores de eficiencia ‘no-beneficios’ menos favorables para las EP. Y supongamos que podemos descartar, como factores explicativos, que el nivel de calidad ofrecido por las EP sea mayor; o que existan costes de intervención (por haber sido utilizadas las EP en cuestión para objetivos macroeconómicos o sociales). Ante estos casos de evidencia consistente (se dan las condiciones de homogeneidad para la validez del estudio comparativo) concluiremos que esas EP actúan con una eficiencia productiva comparativamente baja. Y es lógico a continuación preguntarse —y es lo que efectivamente hacen algunos investigadores— ¿cuáles son (eran) las causas de esta ineficiencia relativa? ¿cómo podría eliminarse? Y, más en general: ¿De qué depende que una determinada empresa que, como las EP, no es gestionada por sus

<sup>25</sup> El concepto fue acuñado por H. Leibenstein (en su trabajo «Allocative Efficiency vs. X-Efficiency», *American Economic Review*, junio 1966, págs. 392-415) para referirse al hecho —manifestado a través de investigaciones empíricas— de que las empresas privadas que disfrutaban de un cierto poder monopolístico o poder (sobre el precio) de mercado no funcionan minimizando realmente sus costes, sino que incurren generalmente en un exceso de costes. Es decir, que no operan con plena eficiencia productiva. A este hecho observado se refiere el término *Ineficiencia-X*, el cual es ahora de uso generalizado en la literatura económica. Este concepto fue desarrollado después por el propio Leibenstein, conjuntamente con Comanor (Comanor, W. S.; Leibenstein, H. «Allocative efficiency, X-efficiency and the Measurement of Welfare Losses», *Economica*, agosto 1969, págs. 304-309), y, más en general, por el conjunto de autores que ha ido trabajando sobre la línea temática relativa a la «pérdida de bienestar social debida al poder de mercado de las empresas (se entiende que ‘empresas privadas’))». Así, por ejemplo, Sherer, F. W. (*Industrial Market Structure and Economic Performance*, 1980, cap. 17), o Yarrow, G. K. («Welfare Losses in Oligopoly and Monopoly Competition», *The Journal of Industrial Economics*, vol. XXXIII, nº 4, 1985, págs. 515-529).



propietarios (situación por cierto dominante también en medianas y grandes empresas privadas) sea más o menos eficiente? ¿Cuáles son las condiciones que podrían hacer que esa empresa mejore en eficiencia?

La Teoría de la Agencia y las ‘mejores prácticas’ sistematizadas por el Control de Gestión resultan los instrumentos ideales para abordar esas preguntas. Veamos primero un resumen de estos aspectos analíticos (5.2.1 y 5.2.2)), para ensayar después unas respuestas a las preguntas anteriores (5.2.3).

## 5.2

HIPÓTESIS EXPLICATIVAS PARA LOS CASOS DE MENOR EFICIENCIA;

O, QUÉ NOS DICEN LOS MANUALES SOBRE CÓMO MEJORAR LA EFICIENCIA DE EMPRESAS NO GESTIONADAS POR SUS PROPIETARIOS

El/la lectora que no necesite una lectura sobre la base conceptual-instrumental podría preferir saltarse los dos apartados que siguen y pasar directamente a las conclusiones que de ellos se desprenden (punto 5.2.3)

### 5.2.1 Empresas no gestionadas por sus propietarios: La ‘teoría de la agencia’

La *teoría de la agencia* —formulada inicialmente como tal por Jensen & Meckling,<sup>26</sup> toma como referencia el normal conflicto de intereses entre los directivos y los propietarios de las grandes empresas— y trata de ofrecer un modelo descriptivo de las relaciones y demás elementos que caracterizan tal situación. O, más en general, de todas aquellas situaciones en las que se da una *separación entre la gestión y la propiedad-titularidad de una empresa u otro tipo de unidad económica*, o en las que una persona delega una tarea o la gestión de determinados intereses a otra. La mayor parte de las “sociedades anónimas” (SA) (que son la inmensa mayoría de las empresas medias y grandes), están en tal situación, así como todas las empresas filiales o *subsidiarias* de otras. Y, evidentemente, todas las EP. Veamos lo que la teoría de la agencia postula que caracteriza tales situaciones.

*La relación de agencia (principal/agente)*

Se habla de *situación o contrato de agencia* cuando existe un *contrato de empleo* en el que una persona (principal) encarga a otra (agente) la gestión de una empresa, unidad económica o actividad, dejándole autonomía en la toma de decisiones, y aceptando el agente (A) actuar mirando por los intereses del principal (P).

Las ‘situaciones de agencia’ arquetípicas son:

PRINCIPAL -->	(a)	(b)
	Consejo de Administración (o Presidente/a del)	Director/a General / Gerente (CEO)
<i>nivel jurídico</i>	<i>(propietarios)</i>	<i>(empresa)</i>
AGENTE	Director/a General / Gerente	Director/a División (Filial, Departamento, ..) X
<i>nivel jurídico/organizativo</i>	<i>(empresa)</i>	<i>(filial, división, departamento ‘X’)</i>

Dicho esquemáticamente respecto al tipo ‘a’: el P es el titular de los derechos de propiedad, y su actuación principal es nombrar –y controlar periódicamente– al A. Y éste/a es quien

<sup>26</sup> JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. , «Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, nº 3, 1976, págs. 305-360.

gestiona la empresa o unidad económica en cuestión. En tales situaciones es característico que el P no supervise detalladamente las acciones del A, como suele hacer un empleador con un empleado “normal”. En consecuencia, el P no conoce normalmente cuál es el esfuerzo real ni el acierto o la eficacia de la gestión del A, sino solamente el resultado final que se deriva de ésta. Normalmente este resultado final es el beneficio conseguido; pero en ocasiones puede ser la producción, los costes, etc.

El tipo de situación ‘b’ en el esquema permite ilustrar el hecho de que las denominadas relaciones de agencia suelen darse entre distintos niveles jerárquicos, conformando o dándole un nuevo nombre a la típica estructura de relaciones piramidal que muestran los habituales organigramas de las empresas.

#### *El denominado ‘problema de agencia’ y la eficiencia*

¿Qué pasa con la eficiencia cuando los propietarios/titulares de la empresa delegan la gestión en un/os profesional/es? Contestar esta pregunta es en realidad el objetivo subyacente a la teoría de la agencia (ta). Y para hacerlo despliega la siguiente terminología y conceptos:

**Y** denota el ‘producto’: variable o indicador que mide el *output* de la empresa o unidad económica; el cual se supone que depende sustancialmente del éxito o la eficacia de la gestión del A. Generalmente se presupone que se refiere concretamente al Beneficio obtenido. Y se postula que tal variable dependerá de:

**e**, el grado de esfuerzo que el A aplique en su gestión.

**$\theta$** , el conjunto de variables externas que afectan al ‘producto’ y que no dependen de las acciones del A (ni del P). Principalmente la coyuntura económica y el estado de la naturaleza<sup>27</sup>.

**F**, que representa el volumen de factores productivos que el principal pone a disposición del A: Principalmente la plantilla de personal, otros factores utilizados o consumidos, e inversión de capital; y de

**pr**, las características profesionales del propio A<sup>28</sup>.

Expresado esquemáticamente:

$$Y = f(F, e, pr, \theta)$$

Lo anterior queda completado con dos postulados básicos de la ta: Que existe siempre una *asimetría* entre la *información* de que dispone el A y la que dispone el P, sobre variables clave de las que depende que el “producto” sea mayor o menor: Principalmente **e**,  **$\theta$** , y, en menor medida **pr**. Y que existe en general un *conflicto* o no concordancia de *intereses* entre P y A.

#### *La asimetría de la información*

Normalmente existe asimetría entre la información en manos de A y de P; en primer lugar debido a que las variables esfuerzo (**e**) y los elementos externos ( **$\theta$** ) no son generalmente observables para el P. Y en segundo lugar debido a que habitualmente el A tiene mucha más información relevante sobre su US que la información que pueda tener sobre la misma el P: La gestión de una empresa o de cualquier organización comporta la acumulación de una serie de *conocimientos específicos y asistemáticos* por parte del correspondiente A, el conocimiento y asimilación informal de un ingente número de *datos y circunstancias particulares* pero relevantes para la toma de decisiones relativas a la unidad.

<sup>27</sup> Supongamos que **Y** mide el beneficio de la empresa Camping Sol: dados **F**, **pr**, y **e**, el producto **Y** dependerá también de la climatología que se dé en los periodos que consideramos.

<sup>28</sup> Conviene puntualizar que en la formulación inicial de la teoría de la agencia y en las presentaciones estándar en manuales de economía o artículos académicos, las variables **F** y **pr** no suelen aparecer.

### *El conflicto de intereses inherente a las situaciones de agencia*

En general existe una no concordancia de intereses entre A y P, debido a que el P está interesado en que el *producto* sea máximo (en términos más precisos, el producto relativo  $Y/F$ ) porque eso maximizará su utilidad. Mientras que el A tiende a estar interesado en maximizar su renta personal, la monetaria más la no monetaria; y concretamente una manera de aumentar la segunda será que su esfuerzo ( $e$ ) sea el menor ‘permisible’.

Nada especial, como puede verse: se trata de una cierta descripción de la lógica y legítima diferencia de intereses que se da generalmente entre el empleador y el empleado.

### *Costes de agencia “de eficiencia” (CAe)*

La teoría de la agencia postula que, en general, habrá una pérdida de eficiencia (menor producto: generalmente, menor beneficio para el P) por el hecho de que el P delega la gestión de la US en el A. Y que ello es debido, principalmente, a que -dada la no concordancia de intereses, y la referida asimetría de información- el A tenderá a dedicar un nivel de *esfuerzo* ( $e^A$ ) inferior al que dedicaría el P en su lugar.

### *Costes de control*

La delegación de responsabilidades del P en el A viene normalmente acompañada por el establecimiento por parte del P de algún tipo de control periódico sobre la gestión y resultados (producto) del A. El P trata así de que los anteriores CAe sean los menores posibles. Pero por otra parte toda actividad de control tiene unos ciertos costes para el P: básicamente administrativos.

### *Costes de incentivo económico*

Como complemento del control periódico, una manera ampliamente experimentada de conseguir que al delegar la gestión de una actividad el correspondiente A tienda a actuar más estrechamente de acuerdo con los intereses del P (y reduciéndose así los posibles CAe) es estableciéndole un incentivo económico según el resultado obtenido. Por ejemplo, las tradicionales comisiones sobre ventas, o la participación en el Beneficio. Y todo sistema de incentivos para el A representa un coste para el P.

### *Costes de agencia ‘de fianza’*

En muchos casos el P limita en alguna medida la autonomía de gestión del A, es decir, que no le da una libertad total en la toma de decisiones sino que el P se reserva algunas; (la *ta* se refiere a esto como “cláusula de fianza”). Esto puede comportar efectos negativos sobre el grado de eficiencia de la empresa o unidad de gestión; bien sea porque como consecuencia de la limitación en cuanto a poder de decisión el A no pueda actuar adaptando la empresa adecuadamente –o no en el momento oportuno- a los frecuentes e imprevistos cambios de las variables del mercado y/o del entorno; o bien porque el P tomará esas decisiones que se ha reservado con menos información de la que dispone el A (aquí la *asimetría de información*), y pueden resultar, por tal causa, unas decisiones menos acertadas.

### *Beneficios de agencia: El efecto ‘especialización’*

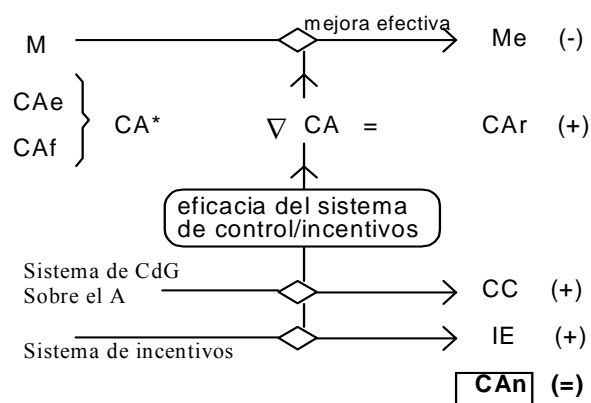
Este aspecto no suele aparecer en los manuales al hablar de *ta*; pero la necesidad de introducirlo resulta patente: Simultáneo a los *costes de agencia* pero en sentido contrario, hay que tener en cuenta que la delegación de funciones de P en A permite la especialización profesional directiva del A. Además, el P tiende a contratar como A a una persona formada profesionalmente y/o con experiencia en la actividad específica cuya gestión se le confía. Y tal especialización profesional comporta un potencial incremento de eficacia gestora, y, por tanto, de eficiencia en cuanto a los resultados obtenidos -por comparación a si tal gestión la llevase a cabo directamente el propio P.

*Costes de agencia netos*

A pesar de que es algo que tampoco suele estar presente en las formulaciones de la *ta*, es fácilmente deducible de lo anterior que los costes de agencia no son simplemente acumulativos sino que están relacionados, y en sentido inverso: Si un P decide incurrir en costes de control y de incentivos económicos, es principalmente para tratar que los costes de agencia de eficiencia sean los mínimos posibles. Y cuando delega la gestión en tal o cual A es obvio que –aunque sea un P novato– tendrá de alguna manera en cuenta el probable efecto positivo por ‘especialización’. Dicho de otra manera: El sistema de control y de incentivos (sobre el A) ideal desde la perspectiva de los intereses del P sería aquel que hiciese prácticamente nulos los costes de agencia de eficiencia y los de fianza, y máximo el beneficio de agencia por especialización. Desde esta perspectiva resulta pues útil complementar el esquema estándar de la *ta* con el concepto de costes de agencia netos (*CAn*) para un periodo determinado (un año, por ejemplo):

$$CAn = CC + IE + CAr - Me$$

donde CC representa el valor monetario de los costes de control, para ese periodo; IE el importe de los incentivos económicos pagados al A; *CAr* representa el valor monetario de los costes de agencia de eficiencia y de fianza residuales, a pesar de existir el sistema de control y de incentivos; y ME representa el valor monetario atribuible a la mejora efectiva de los resultados gracias al efecto especialización del A, (mejora *efectiva*, en la medida que el propio sistema de control e incentivos también contribuya a que aflore). Expresado esquemáticamente:



(\*) Valor monetario suponiendo que no existiera ningún sistema de Control de la Gestión (CdG) ni de incentivos, o que estos fueran totalmente ineficaces.

Puede objetarse que por muy reales que sean los conceptos *CAr* y *Me*, el P no tiene manera de conocer en la práctica su valor monetario; por lo que la suma algebraica definida es en realidad calculable. Lo cual es bien cierto. Pero nada nuevo ni extraordinario en la gestión empresarial. Es más bien lo usual: la toma de decisiones que implican inversión o gasto (en este caso: qué tipo de sistema de control e incentivos, y por tanto con qué coste) en condiciones de incertidumbre sobre los resultados de tal ‘inversión’.

En cualquier caso, la introducción de este concepto –*CAn*; como puede verse por el nombre, estamos presuponiendo que el valor de los elementos de ‘costes de agencia’ superaran al valor del elemento de ‘beneficio’ por especialización– nos permite formular un enunciado muy útil:

**Minimizar los costes de agencia netos** asociados a una empresa u organización cuya gestión se ha delegado en un Agente, es una manera alternativa de referirse –y de

forma más precisa- a la idea de **maximizar la eficiencia** con la que opera tal unidad o empresa; sea ésta privada o pública.

### 5.2.2 Las conclusiones (o “mejores prácticas”) del “Control de Gestión”

A diferencia de la *ta* el Control de Gestión (*cg*) no pretende ser una teoría descriptiva sino un conjunto de recomendaciones o recetas basadas en la observación de la práctica profesional en la gestión de empresas –y de unidades internas a éstas. Se trata de recetas o formas de hacer que son defendidas por los autores -desde la premisa de la acumulación de experiencias profesionales- como que dan resultados satisfactorios. Especialmente en las situaciones más habituales, caracterizadas por la separación entre propiedad y gestión y por la presencia de varios niveles jerárquicos en la entidad.

Es decir, el *cg* es principalmente un conjunto de ‘buenas prácticas’ para la gestión de empresas en general, dado que la delegación de responsabilidades gestoras desde el nivel ‘titular de los derechos de propiedad’ al de ‘directivo/a de primer nivel’, y de este al segundo nivel, etc. es el panorama dominante. La parcela de la realidad que examinan pues quienes escriben o enseñan sobre *cg* es, evidentemente, la misma que para los valedores de la *ta*. La diferencia es que estos se orientan a obtener deducciones sobre ciertos aspectos de esa realidad, mientras que aquellos tratan –mediante conclusiones inductivas a partir de la observación de casos- de precisar que es lo que parece hacer en la práctica que la eficiencia de una empresa o unidad no gestionada por sus titulares sea la mayor posible. O, para conectar ambas aproximaciones, qué es lo que parece hacer en la práctica que los costes de agencia netos sean los menores posibles.

Y, ¿cuales son esas ‘buenas prácticas’ que manejan los manuales de *cg*? Puede decirse que hay un consenso lo suficientemente general al respecto, que podría resumirse en:

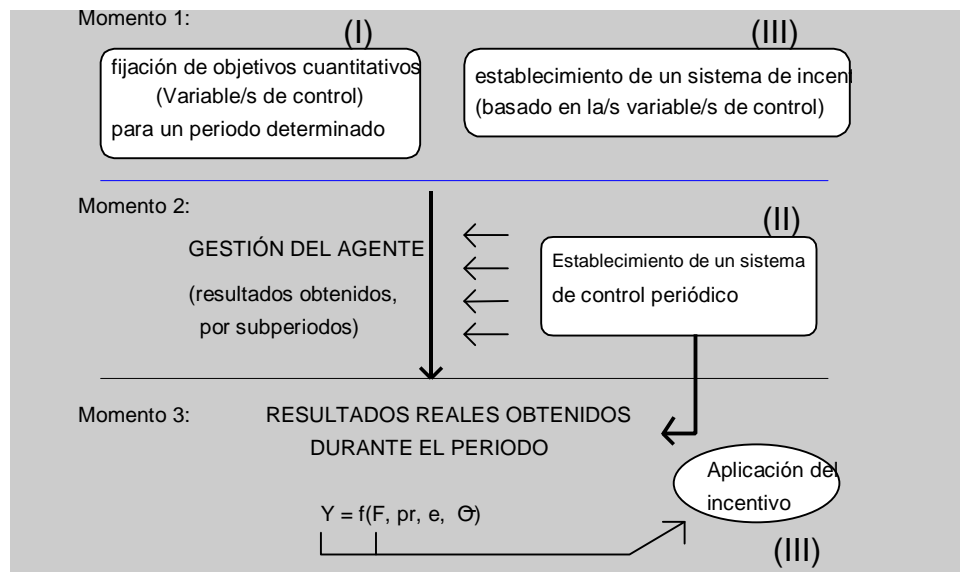
(1) la combinación de estos tres elementos:<sup>29</sup>

- I) *Fijación sistemática al A de unos objetivos o metas cuantitativas para cada periodo* (por ejemplo, alcanzar un cierto valor de beneficio, o de producto,  $Y^{prev}$ ; o que el coste medio se reduzca a un cierto valor,  $CM^{prev}$ ). Unas metas desglosadas o precisadas por sub-periodos<sup>30</sup> (es lo que se denomina *control ex-ante o supervisión, sobre la empresa /el A*).
- II) *Establecimiento de un sistema de control periódico* sobre la gestión de A, basado en la comparación entre las cifras-objetivo previstas y la realidad, en cada sub-periodo: (p.e.,  $Y \leftrightarrow Y^{prev}$ ; ó  $CM \leftrightarrow CM^{prev}$ ). Es el *control ex-post o de evaluación de la gestión*.
- III) *Establecimiento de un sistema de incentivos* para el A, en función de los resultados realmente obtenidos al final del periodo:  $Y$ , ó  $CM$ ; ...etc.

Combinación de elementos que hay que entender desde una perspectiva dinámica: en el contexto de unas relaciones  $P \leftrightarrow A$  que se desarrollan *de forma repetitiva* a lo largo de diferentes periodos (normalmente años naturales). Un proceso dinámico en el que hace falta distinguir tres “momentos” clave para cada periodo:

<sup>29</sup> Puede verse, por ejemplo, Vergés, J. *Control i incentius en la gestió empresarial*, Servei de Publicacions UAB: 2000. Apartados 1.2, 3.2 y 3 (resumen).

<sup>30</sup> Los periodos de planificación, a este nivel operativo, son normalmente años, y los subperiodos meses, o, a veces, trimestres.



(2) El objetivo o meta cuantitativa fijada al A, (2.1) debe estar expresado en una variable o variables que no solo reflejen el comportamiento económico de la empresa o unidad cuya gestión se le encomienda sino que el valor de tal/es variable/es (el beneficio, el coste medio, ...) dependa sustancialmente de las acciones y decisiones que va a poder tomar el A. (2.2) Ese objetivo cuantitativo anual debe ser coherente con los objetivos a medio-largo plazo del P, lo que se facilita si la meta fijada al A está enmarcada en una planificación estratégica. (2.3) La efectividad del conjunto de elementos I, II y III es mayor si tal objetivo cuantitativo anual es previamente 'negociado' con el A; por ejemplo a través de su participación en la planificación estratégica.

(3) El sistema de incentivos para el A debe basarse en el grado de consecución del objetivo u objetivos cuantitativos planificados.

(4) Es más efectivo fijar el objetivo cuantitativo en términos de una sola variable. Cuando, por el contrario, el objetivo anual se formula en términos de más de un indicador o variable para evaluar después su cumplimiento y determinar al final de año el montante del incentivo económico a pagar al A, generalmente se crea para éste/a desde el principio una situación de ambigüedad, cuando no de metas que entran en contradicción (debido a la interdependencia que suele darse entre las diferentes variables: Resulta contradictorio, por ejemplo, incentivar la maximización de las ventas y simultáneamente la del Beneficio)<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Otro ejemplo: Decirle al A responsable de un Departamento de atención al cliente que maximice el número de servicios prestados a los clientes y, simultáneamente, que maximice la calidad del servicio ofrecido a estos, resulta contradictorio o ambiguo o las dos cosas a la vez; porque las dos variables están *relacionadas de forma inversa*: Si se quiere una mayor calidad del servicio será (manteniendo todo lo demás igual) a costa de que el personal del Departamento dedique más tiempo a cada consulta o problema planteado por los clientes, y, por lo tanto, a costa de un menor número de servicios prestados (volumen de producción), y viceversa. Y la misma contraposición existe entre la *calidad* del servicio y el *coste* de este servicio, si es que queremos (el P) mantener un número semanal de servicios determinado; o entre el *número de servicios* y los *costes* del Departamento, si es que se quiere (el P) mantener el nivel de calidad.

### 5.2.3 Conclusiones sobre cómo conseguir que la gestión de una empresa no gestionada por sus propietarios sea el máximo de eficiente:

Combinando el esquema conceptual de la *teoría de la agencia* con las buenas prácticas postuladas por el *control de gestión*, se ha elaborado el resumen que figura en la primera columna de la siguiente tabla. Son condiciones o recomendaciones cuyo cumplimiento vendría a asegurar que la eficiencia tenderá a ser la máxima razonablemente posible; o, visto desde el otro ángulo, cuyo incumplimiento serían hipótesis explicativas de porqué se observa en la práctica que determinadas empresas públicas (o privadas) son menos eficientes que otras similares privadas (o públicas).

Razonando desde este segundo ángulo, en la columna tercera se incluyen observaciones puntuales recogidas de diversos autores de la literatura sobre el tema, que como tales podrían tomarse como indicios –en casos específicos de EP- de incumplimiento de determinada condición o recomendación de eficiencia de la primera columna.

Condiciones o elementos asociados a un comportamiento eficiente de empresas no gestionadas por sus propietarios	Elementos clave de la <i>ta</i> & <i>cg</i> , involucrados	casos de Incumplimientos que algunos autores han señalado a partir de la observación de determinadas EPs
<p>Actúa un (solo) Principal, P</p> <p>Es quien ostenta o ejerce los derechos de propiedad. Es frecuente en el caso de empresas grandes y medianas que su título interno sea el de Presidente (del Consejo de accionistas) de la compañía.</p> <p>[terminología específica en el caso de EP: P = Cargo político asociado con o designado para tal tarea]</p>		<p>Casos de cuasi-ausencia de P, por ambigüedades dentro de la Administración pública.</p> <p>Casos de dos o mas cargos o entes públicos pretendiendo actuar como P de una EP.</p>
<p>P nombra al Agente, A, la persona a quien le confía la gestión de la empresa .</p> <p>Y eventualmente lo reemplaza.</p> <p>(es decir) El P no gestiona, sino que supervisa: La empresa la gestiona el A</p> <p>[las situaciones ‘grises’ –Un P que se auto-asigna el rol de Presidente Ejecutivo reservándose ciertas áreas de gestión- es difícil que no generen problemas]</p>	<p><i>pr</i></p> <p><i>Grado de autonomía del A</i></p> <p><i>Costes de fianza</i></p> <p><i>Asimetría de información</i></p>	<p>El perfil de la persona nombrada para la dirección general de la empresa, A, era más político que profesional</p> <p>La autonomía efectiva de gestión era menor que en una empresa similar privada: decisiones centrales sin la suficiente información, o falta de decisiones, o no en el momento oportuno.</p>



<p>P establece un sistema de control periódico sobre el A; = sobre el funcionamiento económico de la empresa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le fija al A un objetivo cuantitativo anual, desglosado (por trimestres, p.e.) y negociado con el A, en el marco de una planificación estratégica (3-5 años)</li> <li>- Le explicita el sistema de incentivo según resultados anual (cómo se calculará).</li> <li>- P le explicita a A el contenido del informe periódico (trimestral, p.e.) que, previamente auditado, deberá presentarle: Cifras básicas de las cuentas de la empresa, y especialmente sobre el grado de cumplimiento del objetivo anual pre-fijado.</li> </ul>	<p><i>Sistema de Control</i></p> <p><i>Sistema de Incentivos</i></p> <p><i>Sistema de Control</i></p>	<p>Los responsables gubernamentales (P) no fijaban a la dirección de la EP (A) unos objetivos bien definidos, cuantificados y estables (especialmente en el caso de objetivos extra-productivos)</p> <p>Falta un mecanismo de motivación o de incentivos según resultados. Había dificultades para introducir incentivos económicos, debido a un entorno laboral de tipo funcionarial (dominado por la no discriminación retributiva, como principio igualitario)</p> <p>-Se hecha en falta un control/evaluación de la gestión propiamente dicho. El control ejercido era puramente de legalidad/ veracidad de las cuentas presentadas (por la empresa, el A). -Empresa/ A estaban sujetos a sobre-controles (desde diferentes órganos) que les ocupaban mucho tiempo. -El sistema de control practicado era (además) mucho más prolijo (y como consecuencia, más caro y menos eficaz) que el típico de empresas privadas similares</p>
<p>Dificultades insalvables a tener en cuenta en toda situación de agencia:</p> <p>La relativa frecuencia con la que cambia el P, especialmente en grandes corporaciones internacionales; lo que compromete su eficacia actuando como tal (discontinuidades y/o falta de coherencia en la planificación estratégica, etc.).</p> <p>Las limitaciones de cualquier sistema de control &amp; incentivos (debido al inevitable binomio ‘asimetría de información’ &amp; ‘no-concordancia de intereses’) en cuanto a conseguir una satisfactoria eficiencia de la empresa <b>a medio y largo plazo</b>. [Ejemplo típico: Casos de grandes empresas privadas con accionariado muy atomizado, en las que los intereses del equipo directivo, han pasado por encima de la eficiencia de la empresa a medio plazo y de su futura viabilidad.]</p>		<p>Los P públicos acostumbran a cambiar cada pocos años, como consecuencia de cambios de gobierno derivados de las elecciones</p>



<p>Recomendación / buena práctica derivada del conjunto <i>ta &amp; cg</i>, específica para las EP:</p> <p>Cuando existe o va a existir utilización de la EP desde el gobierno como instrumento para perseguir objetivos de política económica o social; o, simplemente, para tratar de modificar o corregir ciertos resultados del Mercado, ⇒</p> <p>Establecer desde la Administración Pública una clara separación formal y personal entre la esfera <i>productiva-empresarial</i> (la EP) y la esfera <i>gubernamental-política</i> (el Gobierno, o la Administración).</p> <p>Equivale en definitiva a <i>autodisciplina</i> por parte del respectivo gobierno al cumplir su obligación de (también) ‘gobernar’ esa parte de la realidad del país que son las EP: Designar qué cargo político va a actuar como P, el cual a su vez nombrará y después supervisará la gestión del correspondiente A, respetándole la autonomía de decisiones pre-acordada.</p>	<p><i>Grado de autonomía del A</i></p> <p><i>Sistema de Control</i></p> <p><i>Sistema de Incentivos</i></p> <p>↓</p> <p>‘Buenas prácticas’ <i>cg</i>, (1) (2) (3) (4)</p>	<p>Significa principalmente <b>establecer que los objetivos económico-sociales referidos lo son para el nivel gubernamental</b>; y que para el nivel empresa (EP) han de ser <b>órdenes a cumplir, escritas, cuantitativamente concretas y valoradas (coste)</b>. En definitiva, un ‘pedido’ o ‘contrato’ de servicios concretos, con un ‘precio’ pre-acordado.<sup>32</sup></p> <p>El rol clave para articular y garantizar esta separación formal es el del cargo público/electo que va a actuar como P: Que actúe como tal, no como decisor político discrecional.</p>
--	---	---

Los elementos del binomio *ta & cg* resumidos en la primera columna son de carácter genérico: Un conjunto válido para cualquier tipo de empresa no gestionadas por sus propietarios. Un conjunto de elementos o condiciones que, desde luego, es seguido o se cumple en grados y forma desigual en el universo de las empresas privadas –piénsese, por ejemplo, si no de que vivirían las empresas consultoras! Y lo mismo puede decirse, por supuesto, respecto a las EP; probablemente en éstas con más casos de deficiente cumplimiento de tales condiciones o buenas prácticas, como parece apuntar la evidencia empírica examinada antes. Este probable menor grado de cumplimiento estaría relacionado con las observaciones puntuales, no sistemáticas –recogidas de la literatura sobre el tema– insertadas en la tercera columna.

Cabe, no obstante, apuntar algunos *elementos diferenciales* de las EP respecto a las PR que no quedan adecuadamente reflejados –o no de forma directa– en los conceptos y proposiciones de *ta & cg* aquí resumidos. Elementos que pueden hacer que en determinados casos tal o cual EP funcione técnicamente con una *eficiencia* productiva satisfactoria, homologable con otras privadas similares, pero sin embargo presentando unas cifras menos favorables para sus *indicadores de eficiencia*. (Aclaración de esta aparente contradicción: si de dos empresas igualmente eficientes una de ellas pasa mañana a pagar salarios mas altos a su personal, ésta seguirá operando con la misma *eficiencia* que antes pero sus “*indicadores de eficiencia*” –sea beneficio, o coste medio, etc.– saldrán ‘peores’). Veamos estos elementos diferenciales:

<sup>32</sup> Un desarrollo/justificación de esta recomendación, aquí solo apuntada, puede verse en Vergés (2008), *Empresas Públicas: Cómo funcionan, comparativamente a las privadas.- Eficiencia, eficacia y control*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.; pp. 61-67.

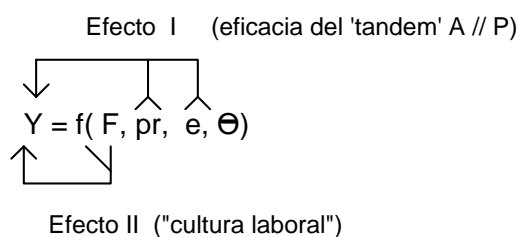
*La 'cultura laboral' como factor de diferencias de eficiencia*

Se entiende que la *cultura laboral* de un conjunto de empresas es diferente cuando lo que sus empleados tienden a considerar que les es razonablemente exigible en función de su contrato de empleo es diferente a lo que es considerado como razonable en otro conjunto de empresas —aunque el texto legal de los respectivos contratos no difiera significativamente. Por ejemplo, hay un acuerdo bastante general sobre que —a grandes rasgos— en la práctica la “cultura laboral” en las empresas japonesas es, en general, claramente diferente a la de las empresas de los países industrializados de Europa y América (aunque también dentro de estos países hay algunas diferencias significativas); y que, concretamente, tal diferencia (unas jornada media efectiva mayor, menores vacaciones y permisos, etc.) se traduce cuantitativamente en unos valores de productividad-por-persona potencialmente más altos en las empresas japonesas.

Un hecho diferencial que a veces se observa respecto a ciertas (grandes) EP es precisamente que la *'cultura laboral'* prevalente en su seno, en su día-a-día, tiende a presentar alguna diferencia significativa, más favorable a los trabajadores —respecto a la *cultura laboral* prevalente en el mismo país para empresas privadas similares. Y que eso tiende a traducirse en que la productividad calculada para tales EPs sea comparativamente algo inferior.

En los estudios que comparan empresas de un mismo país o región económica, se acostumbra a no tener en cuenta este elemento porque se supone que la cultura laboral es la misma para todas las empresas estudiadas. En consecuencia, si se observa que el valor medio del indicador de eficiencia de las empresas ‘X’ es menor que el de las empresas ‘Z’, toda la diferencia se atribuye automáticamente a que *la eficacia gestora de los responsables (los P y A respectivos) es inferior*.<sup>33</sup> Pero si se da el caso de que la *cultura laboral* no es idéntica entre las empresas ‘X’ y ‘Z’ es evidente que las diferencias que muestren los indicadores serán la mezcla de lo anterior más el efecto de la diferente *cultura laboral*.

Para reflejar este elemento, el esquema de la *ta* expuesto antes podría completarse de la siguiente forma:



Así, la gestión de un mismo A, enfrentado al mismo *sistema de control y de incentivos*, y dedicando por tanto el mismo *grado de esfuerzo*, conseguirá una productividad (relación producto/factor = Y/F) inferior si se le encarga la gestión de una empresa que pertenece a un tipo de “cultura laboral” más laxa, según la cual aquello que los trabajadores tienden a considerar que son sus obligaciones y derechos es algo más favorable para ellos que lo que se considera “normal” en otros tipos de empresas.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Adoptando esta perspectiva, decir que una empresa alcanza el máximo de eficiencia significa que sus directivos efectivamente consiguen llegar a obtener, del factor trabajo que contratan, la máxima productividad asociada o compatible con 1) aquello que marca la legislación laboral vigente (jornada laboral, salario mínimo o de convenio, cotizaciones sociales, etc.) y 2) *la cultura laboral imperante*.

<sup>34</sup> Obsérvese que esta constatación sirve también para poner de manifiesto que “productividad” y “calidad de vida (para los trabajadores)” son cuestiones que por naturaleza entran fácilmente en conflicto.

Si aplicamos lo dicho anteriormente a nuestro tema, parece pertinente plantearse la siguiente cuestión: En un país determinado, ¿tienden las EP (o determinadas EP) a tener una “cultura laboral” que implica una productividad potencial del trabajo inferior a la de las empresas privadas? Es decir, un mismo A, ¿obtendrá una menor productividad en la empresa cuya gestión se le confía, por el solo hecho de que la empresa sea pública en lugar de privada (aunque el P le establezca un sistema de control y de incentivos idéntico en un caso y en el otro)?

*Las (mayores) expectativas de los sindicatos -o mayor grado de éxito sindical- cuando se trata de EP*

Se trata ésta de una observación recurrente en la arena política, con cierta presencia también en la literatura sobre el tema —y que puede conectarse fácilmente con el punto anterior. Ya el antes citado Pryke (1980, pág. 19) apuntó con relación a las EP británicas que una de las causas explicativas de los casos de gestión con pérdidas continuadas era un exceso de personal, derivado de ‘una actitud restrictiva de los sindicatos frente a medidas de reducción’. Y el también citado Kaldor (1980, 1-14) concluía que parece, en general, que las EP ‘son más vulnerables a las reivindicaciones salariales de sus trabajadores’. Y añadía al respecto que el hecho de que el Gobierno hiciese público que el criterio que adoptará es que ‘hay el riesgo de que una EP desaparezca (cierre) si presenta reiteradamente resultados desfavorables’ puede ser una condición necesaria para conseguir que la gestión de ésta se aproxime a los niveles de eficiencia productiva del sector privado.

En términos más generales, autores de diferentes contextos han manifestado su diagnóstico de que las expectativas de los sindicatos al negociar con EP tienden a ser superiores que al negociar con empresas privadas. Eso se manifestaría en que la resistencia de los sindicatos ante las posibles reducciones de plantilla tiende a ser mayor o más exitosa que en el sector privado; y en que las reivindicaciones laborales en general (retribuciones y condiciones de trabajo) tienden también a ser más exitosas que en el sector privado. En tales casos, una de las consecuencias es, lógicamente, unos costos comparativamente superiores <sup>35</sup>.

Otra forma que encontramos para referirse a tal diagnóstico es la de: ‘se da un mayor éxito sindical en el seno de EP, especialmente las de gran tamaño, debido a que ante reivindicaciones del personal, el cargo político responsable de la supervisión de tal o cual empresa (P) ha tratado de evitar conflictos laborales, por los costes electorales que estos conflictos pudieran generar’. Es decir, que el mayor éxito sindical no sería tanto por afinidad ideológica del correspondiente P (o del A —que es quien normalmente negocia directamente con los representantes sindicales-, o del binomio A & P) sino por razones electorales.

En la misma línea estarían el siguiente juicio sobre elementos que dificultan el funcionamiento eficiente de determinadas EPs: ‘La continuidad de la empresa se tiende a dar por garantizada —tanto por parte de los gobernantes como de los gestores y los trabajadores de la empresa (especialmente sus representantes sindicales)— independientemente de los resultados económicos que obtenga, aunque éstos sean negativos’. La toma en consideración de este juicio llevaría —desde el binomio *ta & cg*- a la misma recomendación antes referida de Kaldor en cuanto a la mejora de la eficiencia de las EP:

---

<sup>35</sup> Obsérvese que las consecuencias de esto último no podemos exactamente considerarlas como muestra de ineficiencia productiva, pues no es lo mismo consumir un exceso de factor trabajo que pagar el factor trabajo más caro.

“Establecer formalmente, públicamente, que la continuidad de la empresa estará ligada a sus resultados económicos, calculados estos una vez compensadas financieramente las repercusiones de las posibles utilidades de la empresa para determinar objetivos macroeconómicos o sociales”.

En cualquier caso no son excepcionales en la literatura sobre nuestro tema las constataciones a escala internacional de que tal o cual EP que va a compararse con otra/s privada/s ofrece unas mejores condiciones de trabajo, en forma de prestaciones sociales complementarias a cargo de la empresa y/o de una menor jornada efectiva anual por persona. ¿Consecuencia de la ‘cultura laboral’? ¿de un ‘mayor éxito sindical’? ¿Avance parcial (localizado) en las condiciones laborales prevalentes en la sociedad?

El hilo de esto último nos lleva al tema de la baja fiabilidad de los resultados de investigaciones que comparan EP y PR de diferentes países, porque es alta la probabilidad de que no solo el marco propiamente institucional, sino también la cultura laboral y la sindical y el propio consenso general político en cuanto al sistema socio-económico del país, sean factores significativos que co-explicarían diferencias en los indicadores de eficiencia que pueden no tener gran cosa que ver con el tipo de propiedad de las empresas comparadas.



## Referencias

- Ashworth, M. H. & Forsyth, P. J. (1984) *British Airways*, IFS Report Series 12 Institute for Fiscal Studies, London.
- Audit Commission, (1984) *Securing Further Improvements in Refuse Collection*.
- Averch, H. & Johnson, L. L. (1962), "Behaviour of the firm under regulatory constrain", *American Economic Review*, vol. 52.2, núm. 5: 1052-1069.
- Baumol, W. J. (1980). *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*.
- Boardman, Anthony E. / Vining, and Aidan, R., (1989), "Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and State-owned enterprises", *Journal of Law and Economics*, vol. XXXII (April 1989) pp. 1-33.
- Borcherding, T. E.; Pommerehne, W. W. and Schneider, F. (1982). «Comparing efficiency of private and public production: the evidence from five countries». *Journal of Economics*, suplement 2.
- Caves, D. G.; Christensen, L. R. (1980). «The relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads», *Journal of Political Economy*, vol. 88, núm. 51
- Collins, J. N. and Downes, B. T. (1977). «The effect of Size on the Provision of Public Services: The Case of Solid Waste Collection in Smaller Cities». *Urban Affairs Quarterly*, núm. 12: 333-347.
- Crain, W. M. & Zardkodhi, A. (1978). «A test of the property rights theory of the firm». *Journal of Law and Economics*.
- Curwen, P. (1988). «The Post Office: A Success Story». En: Whitehead, C. *Reshaping the Nationalised Industries*. Págs. 73-89.
- Dreyfus, P. (1980). «The efficiency of Public Enterprise: Lessons of the French Experience». En: *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*, Baumol, W. J. (ed). *op. cit.*
- Dewenter, K. & Malatesta, P. H. (2001) "State-Owned and Private-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labour Intensity", *American Economic Review*, 91 (1): 320-334.
- Fisinger, J.; Pauly, M. V. (Eds.) 1985. *The Economics of Insurance Regulation: A cross-national Study*, London: Macmillan.
- Forsyth, P. J. & Hoicking, R. D. (1980). «Airlines airports: privatisation, competition and regulation». *Fiscal Studies*. Economic Record.
- Hernández de Cos, Pablo (2004) "Empresa Pública, privatización y eficiencia", *Estudios Económicos* – Banco de España, n. 75
- Iordanoglou, Chrisafis H. (2001) *Public Enterprises Revisited: A Closer Look at the 1954-79 UK Labour Productivity Record* Cheltenham; Edward Elgar.
- Kaldor, N. (1980). «Public or Private Enterprise the issues to be Considered». En: Baumol, W. J. , *op. cit.*
- Kay, J. A. & Thomson, D. J. (1986) «Privatisation: a policy in search of a rationale» *The Economic Journal*, 96 (March): 18-32.
- Kitchen, Harry, 1992 "Urban transit provision in Ontario: A public/private sector comparison", *Public Finance Quarterly*, vol. 20, n. 1, pp. 114-128.
- Marsan, V. H. (1980). «The State Holding System in Italian Economic Development». En: Baumol, W. J. (ed.), *op. cit.*
- Meggison, W.L. & Netter, J. M. (2001) "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", <http://faculty-staff.ou.edu/M/William.L.Meggison-1/> .

- Meyer, R. A. (1975), "Public Owned Versus Private Owned Utilities: a Policy Choice", *Review of Economic and Statistics*, vol. 57, No. 4, pp. 391-399
- Millward, R. (1982). «The comparative performance of public and private ownership». En: E. Roll (ed.), *The mixed Economy*. London: Macmillan.
- Millward, R. & Parker, D. M. (1983), «Public and Private Enterprise: Comparative Behaviour and Relative Efficiency». En: *Public Sector Economics*, Milward/Parker/Rosenthal/Summer/Tophan (eds.), Longman: 199-274.
- Neuberg, L.G. (1977) "Two issues in the municipal ownership of electric power distribution systems", *The Bell Journal of Economics*, vol. 8 No. 1. pp. 302-323.
- Pescatrice, D. R. & Trapani, J. M. (1980). «The performance and objectives of public and private utilities operating at the United States». *Journal of Public Economics*, vol. 13: 259-76.
- Prior, D. (1993). «Aplicación de los modelos de eficiencia. Comparación sectorial de productividad entre empresas públicas y privadas». En: Prior, D.; Verges, J./Vilardell, I. *La evaluación de la eficiencia en los sectores privado y público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid; 231-268.
- Pryke, R. (1980). «Public Enterprise in Practice: The British Experience of Nationalisation during the Past Decade». En: Baumol, W. J. (ed.) *op. cit.*
- Pryke, R. (1982). «The comparative performance of public and private enterprise». *Fiscal Studies*, vol. 3.
- Rees, R. (1984), *Public Enterprise Economics*, LSE
- Savas, E. G. 1977. «Policy Analysis for Local Government: Public vs. Private Refuse Collection». *Policy Analysis*, vol. 3, nº 1.
- Shirley, Mary and Walsh, Patrick (2000), Public versus Private Ownership; The Current State of the Debate, *The World Bank; Policy Research Working Paper* 2420.
- Villalonga, Belen (2000) "Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects", *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, 42, (43-74).
- Vining, A. R. & Boardman, A. E., (1992). «Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise». *Public Choice*, nº 73: 205-239.

## ANEXO I

### **Datos sobre Resultados anuales de Empresas Públicas estatales españolas, cuando el número de éstas era relevante (año 1996, antes de los procesos de privatización)**

[\(descargar pdf: →\)](#)

- Pag. 1 : Resultados de las principales EP de los Holdings públicos SEPI y AIE
- Pag. 2-4 : Resultados de las principales EP del holding público Grupo Patrimonio
- Pag. 5 Las principales empresas españolas con beneficios en 1996 (*Anuario Fomento de la Producción, 1997*)
- Pag. 6 Las principales empresas españolas con pérdidas en 1996 (*idem*)
- Pag. 7 Las principales empresas españolas con beneficios en 1996 (*idem, 2005*)
- Pag. 8 Las principales empresas españolas con pérdidas en 1996 (*idem 2005*)

[volver al texto ↑](#)

## ANEXO II

### **Tablas-resumen en las que los autores de los ‘surveys’ dan información sobre los artículos/ estudios recopilados**

- Borchering et al. }  
- Vining & Boardman } [\(descargar pdf: →\)](#)
- Milward et al. [\(descargar pdf: →\)](#)
- Shirley & Walsh, }  
- Megginson & Netter } [\(descargar pdf: →\)](#)
- Villalonga }  
- Hernández } [\(descargar pdf: →\)](#)

[volver al texto ↑](#)

[volver al texto ↑](#)

[volver al texto ↑](#)

[volver al texto ↑](#)



# Comparative efficiency of Public-Owned vs. Private-owned companies: The empirical evidence.

## 1. Introduction

---

Do the Public Owned Enterprises operate generally with a lower efficiency than their Private equivalents, as the topical on the matter goes? It is certainly a common place, profusely used as an unquestionable axiom, mainly from conservative political positions. Although frequently also assumed by publications, commentators or politicians that do not consider themselves to be so. Of course, It contributes to that topical statement the fact that from the dominant economic theory, the specific one “theory of the property rights” supports in its main thesis the prediction that in the case of a public owned company the person who manages it (President, CEO, or the top-managers team) will be necessarily less effective than in case of a private enterprise; mainly because the control-and-incentive system –which will be applied by the public-property representatives (Administration)- in order to assess and motivate the company’s management will be either nonexistent or very little effective.

Independent of the fact that the premises on which is based such prediction can be considered that they do not hold in many cases, What in the end the observation of reality shows to us about? What says to us the empirical evidence on such a common place –regarding if the public owned enterprises (PE) are generally or “by nature” less efficient than the private ones (PR)?

The objective of this work is to present and analyze the empirical evidence on the matter that has been accumulated at international scale along last decades (sections 2 and 3): I.e., those empirical studies that try to compare, using certain indicators, the efficiency level of PE with the one of PR. Which means comparative research published in academic internationally-recognized journals, or equivalent publications by economic institutions like the World Bank, the Bank of Spain, etc.

It can be anticipated that, among the general conclusions derived here (set out in section 4) from the analysis of the set of available empirical studies (around 160), it highlights the following one: In most of those studies –between 2/3 and 58% of them- their authors concluded that PR enterprises of the samples under analysis presented an efficiency-indicator level better than in the case of the PE in the sample. And that in the remaining compiled studies –between 1/3 and 42%- the authors conclude that they either did not detect significant differences or that the PE in the respective sample presented better indicators of efficiency than the PR they were compared with.

This therefore allows to say that the referred prediction of the ‘theory of the property rights’ regarding PE always or in generally or by nature will perform as less efficient, is

not fulfilled in the reality for a significant number of cases; (hence, it can be assumed that such theory must be since time ago on the way of being reformulated –as a task in the agendas of the corresponding theoreticians).

On the other hand, a more detailed analysis of the referred 160 studies –by considering just those in which it is sure that the efficiency indicator used for drawing the conclusions was not benefits-type (because its limitations for efficiency measures, here discussed), allows to add that the above proportion (2/3 - 1/3) happens to change to 50-50%: That is, the same number of studies concluding that PE companies were less efficient, that studies concluding they do not.

The present report finalizes with a summary on the “state of the question” according to the evidence presented and discussed (point 5,1), as well with an attempt to answer some relevant questions aroused by such state of the art (point 5,2). Thus: What it makes that a certain company, like a PE, which is not managed by its proprietors (a situation which is in fact dominant also among middle and large private enterprises), be more or less efficient? Which are the conditions that make that company – be it public or private- may improve its efficiency? Or, from another perspective, which are the shortcomings that would explain a lower comparative efficiency (and whose elimination would allow the referred company to improve its efficiency)?

Apologies in advance to the reader if s/he feels that the answers to such questions that s/he will find at the end are not short and clear-cut but somewhat complex.

Universitat Autònoma de Barcelona (→)

Bellaterra-Cerdanyola (Barcelona), September, 2014

### 3rd. Edition, text reviewed

#### Key words:

- Public owned enterprises' efficiency
- Comparative efficiency of Public-owned vs. private-owned companies
- Measuring companies' productive efficiency

[back to the Index \\_↑](#)